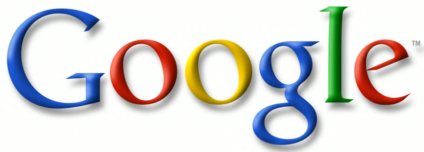
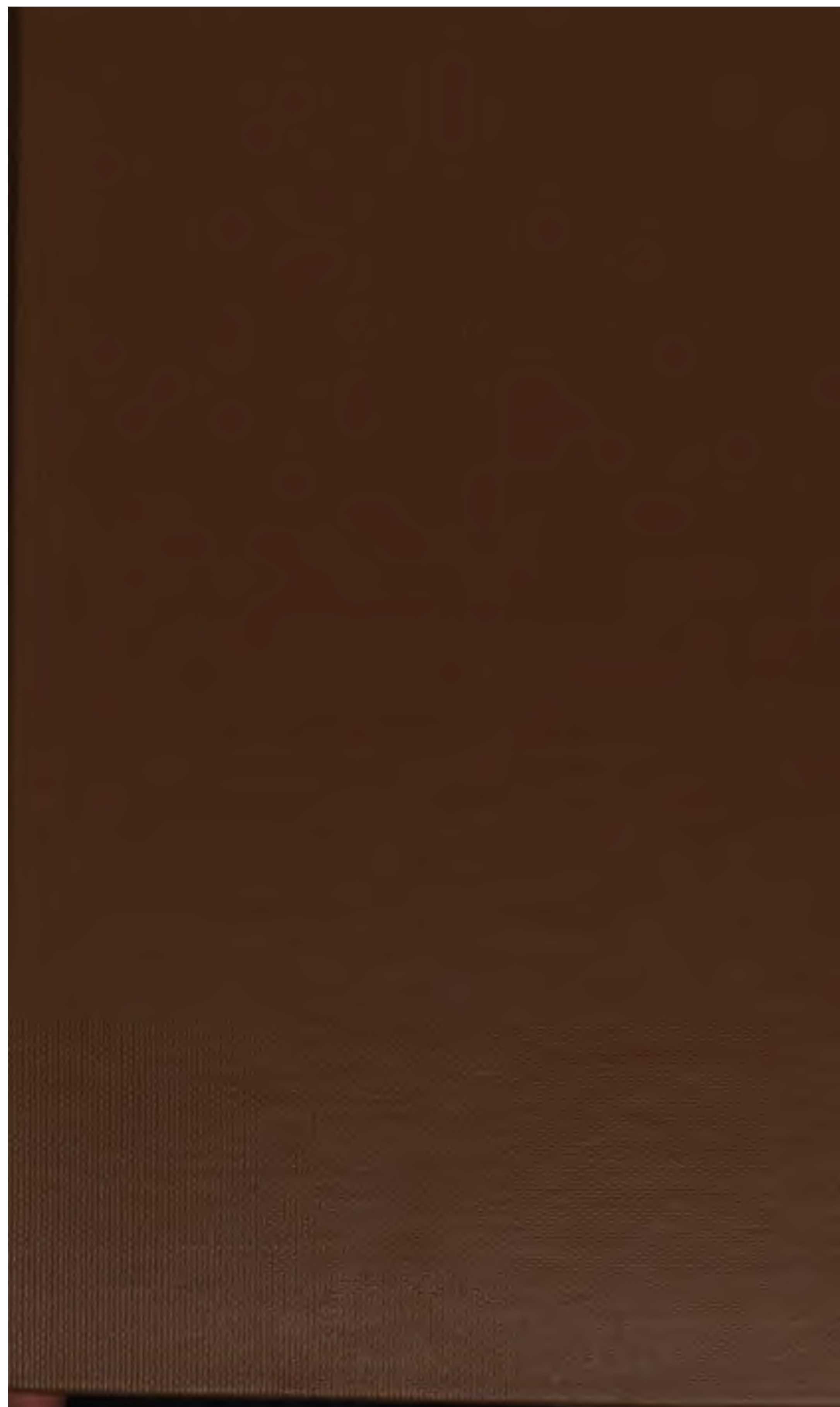




N[r] Fleurio.

# LE CONTRÔLE

DE

# L'ADMINISTRATION DE LA MARINE

## DEVANT L'OPINION PUBLIQUE

## ET DEVANT LE PARLEMENT

PARIS. — IMPRIMERIE E. CHAPELOT ET Ce, 2, RUE CHRISTINE.

# LE CONTRÔLE

DE

# L'ADMINISTRATION DE LA MARINE

DEVANT L'OPINION PUBLIQUE

ET

DEVANT LE PARLEMENT

---

MÉMOIRES ET DOCUMENTS RÉUNIS ET ANNOTÉS

PAR C. CHÂTELAIN
Contrôleur général de la Marine




PARIS
LIBRAIRIE MILITAIRE R. CHAPELOT ET Cie
IMPRIMEURS-ÉDITEURS
30, Rue et Passage Dauphine, 30

1903

# LE CONTRÔLE

DE

# L'ADMINISTRATION DE LA MARINE

## DEVANT L'OPINION PUBLIQUE

## ET DEVANT LE PARLEMENT

---

### MÉMOIRES ET DOCUMENTS RÉUNIS ET ANNOTÉS

PAR **C. CHÂTELAIN**, CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DE LA MARINE

---

## PRÉFACE.

Les institutions qui portent en elles un principe de vérité triomphent des efforts du temps et bravent les révolutions. Elles chancellent parfois sous la violence des attaques, elles succombent même, mais pour renaître bientôt, plus fortes et plus respectées. Le Contrôle administratif de la marine est de celles-là.

Partie intégrante de l'œuvre de Colbert, restauré et fortifié par le Premier Consul en l'an VIII, il a reçu du gouvernement de la troisième République la consécration législative.

Mais si c'est seulement en 1902 que le Parlement a sanctionné l'existence de ce contrôle, il en a toujours affirmé la nécessité, et le vote de la loi du 2 mars 1902 n'a été que la conclusion d'un long débat dont nous voulons, dans un sentiment de gratitude et de légitime fierté, évoquer ici le souvenir.

L'ordonnance du 3 janvier 1835, triomphe dans nos arsenaux, des

services militaires et techniques, avait fusionné l'Inspection des services administratifs et le corps des officiers d'administration en un corps unique, le commissariat de la marine, exerçant tout à la fois des attributions de contrôle et d'administration, sous l'autorité du préfet maritime. Le principe même de l'indépendance du contrôle était audacieusement rayé du régime administratif de la marine.

Dès 1837, le vice-amiral Leray, membre de la Chambre des députés, appréciait ainsi la réforme : « Il faut en convenir, dans l'état actuel, le commissariat est un mélange incohérent de toutes choses, car ce corps a le double caractère d'une administration sans contrôle pour les attributions essentielles qu'il conserve encore, et d'un contrôle inefficace pour celles qu'il ne conserve plus. »

La même année, la commission du budget exprimait, par l'organe de M. Hernoux, ses inquiétudes sur les résultats de la nouvelle organisation administrative de nos arsenaux.

On retrouve la trace de semblables préoccupations dans tous les rapports des commissions chargées de la vérification des comptes des ministères.

Mais ces doléances trouvaient peu d'écho auprès des ministres de la marine. Aussi, en 1842, au cours de la discussion du budget de ce Département, M. Étienne, prenant à partie l'amiral Duperré, alors ministre, formulait-il cette énergique mise en demeure :

« Au moment où nous allons voter une centaine de millions pour les services de la marine, ne devons-nous pas être rassurés sur leur emploi régulier ? La Chambre actuelle s'est toujours montrée très favorable à l'accroissement de nos forces navales ; nous avons voté avec empressement tous les crédits qu'on nous a demandés. Mais, je le demande à M. le Ministre lui-même, pouvons-nous rester dans l'incertitude sur l'absence d'un contrôle efficace et indépendant, soit dans l'administration centrale, soit dans les ports ? Cela ne se peut pas, et j'insiste pour que ces garanties indispensables ne soient pas ajournées plus longtemps. »

L'amiral Duperré ayant répondu qu'on étudiait des mesures destinées à donner satisfaction à l'orateur, M. Étienne termina la discussion par cette vive réplique : « Je ferai seulement remarquer à la Chambre que ses commissions ont demandé cette organisation de contrôle depuis 1836, et nous sommes en 1842. »

L'année suivante, le débat reprit encore à l'occasion du budget de la marine; M. Hernoux prononça un discours dont nous ne pouvons que reproduire l'éloquente péroraison :

« En 1837, la commission du budget, dont j'avais l'honneur d'être l'organe pour la marine, disait :

« Administrer, compter, contrôler, telle est la triple mission du commissariat de la marine, mission d'ordre et d'économie, inconciliable avec l'esprit militaire, avec l'accroissement des grands travaux publics, chaque jour plus difficile à accomplir.

« Serait-ce donc que les ordonnances des 13 décembre 1830, 3 janvier, 29 septembre 1835 et 11 octobre 1836, qui ont établi sur des bases nouvelles le régime administratif des ports, n'auraient point atteint le but désirable ?

« Serait-ce que la suppression d'un corps spécial, indépendant, exclusivement attaché aux fonctions de contrôle, et que consacrait encore l'ordonnance du 17 décembre 1828, aurait amené un état de choses nouveau, plus mauvais que n'était l'autre, à qui l'on reprochait déjà l'impuissance et l'inefficacité de l'inspection ?

« La même commission exprimait aussi des doutes sur le mérite de la constitution du commissariat de la marine, tel qu'il venait d'être établi par les ordonnances rendues de 1828 à 1835. L'économie avait été la cause ou le prétexte de ces ordonnances ; la dépense à laquelle donne lieu leur application ne serait-elle pas plus grande et, en définitive, l'action nécessaire de l'administration ne serait-elle pas affaiblie ?

« Le temps, Messieurs, a répondu à nos questions ; le temps a passé sur les doutes et les a changés en certitude. Pour toutes les personnes qui ont étudié et qui savent les choses de la marine, pour celles qui, habitant les ports, ont l'esprit d'observation et aussi l'indépendance d'esprit qui donne de la valeur aux jugements portés, il est incontestable que le contrôle est une ombre, et que l'administration n'a pas toute la puissance qui lui serait nécessaire pour retenir les dépenses du Département dans les limites de l'ordre et des besoins réels. »

MM. Étienne et Hernoux n'étaient pas seuls à mener cette campagne en faveur du rétablissement du contrôle. Cette même année 1843, un autre membre de la Chambre, M. Vuitry, député de

l'Yonne, s'exprimait ainsi dans le rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de l'exercice 1841 :

« Une mesure d'un grand intérêt, et que, depuis longtemps des difficultés de plus d'une espèce avaient suspendue, est à la veille d'être mise à exécution : des fonds sont portés au budget de 1844 pour y pourvoir. Un bureau de contrôle sera établi à l'administration centrale ; des moyens de contrôle seront organisés dans les ports; certes, si l'exécution répond à la pensée, il y aura là une source féconde d'amélioration.

« Ce ne serait pas assez, en effet, d'un bon système de comptabilité en matières, ni d'une distribution intelligente des crédits, si l'administration supérieure ne pouvait avoir à chaque instant la certitude que les fonds de l'État ne sont employés, que ses magasins ne peuvent s'ouvrir que pour satisfaire à des besoins bien entendus du service ; que les exigences mal fondées rencontrent des obstacles qu'elles n'osent pas franchir ; que des dépenses de luxe, enfin, ne peuvent pas usurper des fonds qui n'appartiennent qu'à des dépenses utiles.

« On l'a dit plus d'une fois, et cela est incontestable, l'ordonnance du 3 janvier 1835, qui a réuni entre les mains du commissariat de la marine les attributions, jusque-là séparées, des officiers d'administration et de l'inspection, a nécessairement affaibli le contrôle. Il faut reconnaître qu'entre les deux éléments qui, par la nature des choses, sont appelés à être fréquemment en lutte dans nos ports, l'élément administratif a perdu de sa force. Une organisation bien entendue du contrôle pourra contribuer à rétablir un équilibre si nécessaire au bon emploi des ressources considérables dont dispose actuellement l'administration de la marine. Sans avoir de faits particuliers à signaler, n'est-il pas permis de redouter la facilité avec laquelle, aujourd'hui, une volonté forte et accoutumée à se faire obéir peut prévaloir et obtenir que des dépenses abusives soient faites, qui ne peuvent plus se reconnaître dès qu'elles sont confondues au milieu de mille autres objets divers dans le vaste chapitre du matériel naval.

« Nous sommes loin de demander que le contrôle, à son tour, puisse devenir trop puissant; nous savons tout ce qu'il faut laisser de latitude à l'autorité pour que son action puisse, au besoin, être instantanée et énergique. Nous voulons donc que la liberté d'action

existe, mais à la charge d'une sérieuse responsabilité. Suivant nous, le contrôle, sans pouvoir rien empêcher, doit être appelé à tout voir, et placé dans une situation assez indépendante pour pouvoir éclairer sur tous les points l'administration supérieure. Un œil constamment ouvert suffit souvent pour prévenir les abus; il permet toujours, du moins, qu'ils soient portés à la connaissance du Ministre. »

Ces sages avertissements furent entendus et l'ordonnance du 14 juin 1844 sur le fonctionnement des arsenaux rétablit le corps du Contrôle.

Dès l'année suivante, les contrôleurs dévoilaient les malversations de l'administration des subsistances du port de Rochefort. Ce scandale retentissant ne justifiait que trop les alarmes de MM. Étienne, Hernoux et Vuitry.

Réorganisée en 1853, sur les bases du décret du 7 floréal an VIII, par Théodore Ducos, l'Inspection des services administratifs, devenue à la fois permanente et mobile, donna d'abord les plus heureux résultats; mais, battue en brèche par les services contrôlés, insuffisamment soutenue par des ministres aveugles ou dominés par de mesquines rancunes, elle ne tarda pas à voir se restreindre le champ de ses investigations et à donner les signes d'une apparente stérilité : « C'est qu'en effet, le Ministre lui-même, dans l'intérêt « duquel est organisé le contrôle, au moins autant que dans « l'intérêt du Trésor public, peut se laisser aller à faire cause « commune avec ses chefs de service, contre une institution « gênante. Supposons, en effet, que le Département ait été confié à « un homme sans caractère, avant tout soucieux d'échapper aux « responsabilités; il ne verra dans les découvertes de ses contrô- « leurs que l'évocation d'affaires fâcheuses, sur lesquelles il lui « coûte de prendre des résolutions et dont il aurait fort bien sup- « porté l'ignorance. Car, en fin de compte, un contrôle actif ne « permet pas seulement de saisir et d'actionner les responsabilités « des collaborateurs du Ministre, il arrive, par la force des choses, « à engager sur un grand nombre d'affaires la responsabilité « personnelle du Ministre lui-même. Il suffit, pour cela, que le « Ministre, saisi d'une proposition sur laquelle le contrôle lui

« soumet des observations, passe outre à ces observations et n'en « tienne aucun compte, si justes et bien fondées qu'elles puissent « être. Voilà pourquoi l'on verra souvent encore des contrôleurs « stériles par la volonté de ministres inconscients de leur premier « devoir. On se plaindra alors de la stérilité des contrôleurs lorsque « l'on devrait s'en prendre aux défaillances de conscience des chefs « du gouvernement[1]. »

Mais si telle était l'attitude de la plupart des ministres, le Parlement ne partageait ni cette indifférence, ni cette aversion pour le contrôle. M. Raoul Duval, rapporteur du budget de la marine pour l'exercice 1877, s'exprimait ainsi :

« Toutes les commissions du budget antérieures à la vôtre ont « reconnu l'utilité et le bon fonctionnement de l'inspection des ser- « vices administratifs. Vous penserez, comme nos devanciers, que « les dépenses qui ont pour effet de développer le contrôle et de le « rendre plus efficace sont essentiellement productives. »

En 1887, M. Ménard-Dorian manifestait à son tour, dans son rapport sur le budget de la marine, le désir du Parlement de voir rendre à l'inspection la force nécessaire pour l'accomplissement de sa mission.

« Jusqu'ici, le contrôle de l'inspection des services administratifs, « au moins dans la métropole, a été organisé d'une façon insuffi- « sante. Les inspecteurs, à demeure dans les ports et dans les éta- « blissements, ont été maintenus dans une situation équivoque, et « réduits à un visa sans autorité. L'assimilation de grade est pour « ce corps une cause de faiblesse. Si le Ministre veut sérieusement « suivre le fonctionnement des services, il trouvera dans l'inspec- « tion réorganisée sur de nouvelles bases, des auxiliaires précieux. « La commission du budget considère cette réorganisation comme « essentielle, pour surveiller l'emploi judicieux des crédits mis à la « disposition du Département de la marine. »

Mais les ministres, qui se succédaient rue Royale, ne semblaient pas autrement soucieux de se rendre à cette invitation, et la situation de l'inspection demeurait précaire. Les rapports si remar-

[1] *La marine française au siècle prochain*. (Berger-Levrault et C^e, éditeurs, 1896.)

quables de MM. Gerville-Réache, Brisson, Thomson qui, d'année en année, jetaient plus de lumière sur la situation du Département de la marine, développaient au Parlement un état d'esprit éminemment favorable à l'inspection, dont la nécessité devenait manifeste à tous, en même temps que son insuffisance.

En 1894, M. Brisson, prenant l'initiative à laquelle les ministres de la marine paraissaient vouloir se soustraire, saisit le Parlement d'une proposition de loi tendant à la réorganisation complète du régime administratif de nos arsenaux. Cette réorganisation, basée sur les principes de la loi du 16 mars 1882, qui régit le Département de la guerre, assignait au contrôle sa mission exacte et lui donnait la situation nécessaire pour la remplir. Mais la réforme entreprise par M. Brisson était trop vaste, et la Chambre, absorbée par d'autres travaux, ne put en aborder la discussion. La question du contrôle n'en était pas moins, dès lors, clairement posée, et son importance n'échappait plus à personne.

Et cependant, trois ans plus tard, par une aberration singulière, un ministre de la marine, l'amiral Besnard, méconnaissant les vœux du Parlement et obéissant aux objurgations des adversaires d'une institution pour laquelle, d'ailleurs, il ne semblait avoir qu'une faible sympathie, imagina de réduire encore ce contrôle reconnu insuffisant par tous les esprits impartiaux, en lui enlevant la permanence dans les arsenaux. Le décret qui infligeait à l'Inspection cette *capitis diminutio* eût été signé, si M. Brisson n'eût opportunément rappelé au ministre que la réorganisation du contrôle dans la marine devait être l'œuvre du Parlement.

Cette tentative hostile fut, au reste, heureuse pour l'inspection. Ses défenseurs étaient désormais en éveil et comprenaient que la solution de la question du contrôle s'imposait. Aussi, le 8 novembre 1897, deux propositions de loi relatives à la réorganisation du contrôle du Département de la marine étaient-elles déposées à la Chambre. L'une émanait de M. Delcassé; l'autre, de M. Lockroy.

Celle de M. Delcassé maintenait la direction du contrôle au ministère de la marine, et le contrôle permanent dans les ports et établissements; c'était, en somme, la consécration législative de l'inspection telle qu'elle existait alors, avec l'affirmation de son indépendance du pouvoir local.

M. Lockroy, reprenant le système de Théodore Ducos, ajoutait à la direction du contrôle et au contrôle permanent des ports, un contrôle mobile destiné à seconder, à renforcer ce dernier.

Il n'est pas sans intérêt de reproduire les principaux passages de l'exposé des motifs de chacune de ces propositions.

M. Delcassé s'exprimait ainsi :

« Messieurs, des discussions qu'a provoquées, pendant ces der-
« nières années, le budget de la marine, est ressortie avec évidence
« la nécessité de fortifier l'action du contrôle.

« C'est le but auquel vise la proposition de loi que nous avons
« l'honneur de soumettre à votre examen.

« On n'a pas oublié que c'est après une enquête suivie de débats
« approfondis, que le service actuel du contrôle a été réorganisé,
« en 1853, sous le nom d'Inspection de la marine. Chargée de
« défendre les intérêts du Département et du Trésor, de maintenir
« en toutes choses le respect des règlements, d'exercer un contrôle
« permanent sur tous les actes administratifs, l'Inspection de la
« marine a su rendre des services qui ont été plus d'une fois
« remarqués et appréciés.

« Mais si, en principe, jamais son indépendance n'a été méconnue,
« en fait, son action s'est heurtée trop souvent, et se heurte de plus
« en plus à des difficultés sérieuses, qui finiraient bien vite par
« devenir insurmontables. On a, par moments, affecté de croire que
« les inspecteurs n'ont qu'un simple droit de rappel au règlement;
« on a discuté, contesté même leurs attributions. Attaqués par les
« corps contrôlés, insuffisamment défendus par le Ministre, ils se
« sont sentis menacés et le corps tout entier a été affaibli.

. . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

« Les obstacles n'ont pas cessé de grandir devant ce contrôle.
« Aujourd'hui, c'est son existence même qui est menacée : car il
« est clair que la substitution projetée d'une inspection purement
« mobile, qui ne peut que constater les fautes, à l'inspection
« permanente qui s'efforce de les prévenir, équivaudrait à sa
« suppression.

« C'est beaucoup par les rapports de l'inspection que le Parlement
« a pu connaître les abus qui se sont développés dans l'adminis-
« tration de la marine et que l'on continuera de dénoncer tant
« qu'ils n'auront pas été extirpés. A l'heure où le pays, frappé par

« tant et de si douloureux mécomptes, se demande si, une fois de « plus, les nouveaux sacrifices qu'il est tout prêt à s'imposer pour « la marine ne seront pas à peu près complètement perdus, le « Parlement jugera sans doute que ce qui importe, ce n'est pas de « détruire le contrôle, mais au contraire d'en assurer l'indépendance « et d'en relever l'autorité. »

M. Lockroy n'était pas moins énergique : « Messieurs, au moment « où le Gouvernement et la Chambre se préparent à donner force « de loi à la proposition ayant pour but, ou plutôt pour résultat, « l'augmentation du budget de la marine, l'administration de la « marine se propose de transformer le contrôle ou, pour mieux « dire, de le supprimer.

« Ce n'est pas au moment où les dépenses vont augmenter que « le contrôle doit être réduit, que le contrôle doit disparaître.

« Il le faut, au contraire, renforcer. Il faut, comme le voulait un « grand ministre de la marine Th. Ducos, étendre et consolider son « autorité. C'est l'objet de ma proposition. »

Et, après avoir indiqué les mesures qu'il estimait nécessaires, l'éminent député de la Seine ajoutait : « Ces diverses mesures, « jointes à la faculté que, suivant un usage établi depuis quelques « années, les Chambres conserveront de se faire communiquer les « rapports du contrôle, suffiront, croyons-nous, pour donner à ce « service l'autorité dont il a besoin. Elles feront cesser la situation « intenable qui a été faite dans ces derniers temps aux inspecteurs « administratifs de la marine et qui les expose à être d'autant plus « mal notés qu'ils exécutent plus consciencieusement leurs devoirs. »

Le 30 novembre 1897, l'amiral Besnard, encore ministre, déposait, lui aussi, un projet de loi reproduisant les dispositions du décret que l'intervention de M. Brisson avait empêché de paraître.

Ce projet supprimait l'inspection permanente et confiait le contrôle administratif et financier de tout le Département à 21 fonctionnaires résidant à Paris et faisant dans les ports et établissements des tournées éventuelles. Mais le ministre, édifié par un discours de M. Pelletan, sur les dispositions de la Chambre à l'égard de son projet, n'en poursuivit pas la discussion.

Enfin, un an plus tard, M. Lockroy, devenu ministre de la marine, déposa un nouveau projet, calqué dans ses grandes lignes, sur sa

précédente proposition. C'est ce projet, repris et modifié par M. de Lanessan, qui est devenu, avec de légers changements, la loi du 2 mars 1902.

Nous avons jugé utile de présenter, en les commentant, les travaux et les débats qui ont abouti au vote de cette loi, et d'y joindre diverses études qui mettent en lumière l'action du contrôle dans le Département de la marine.

Tel est l'objet du présent volume.

La lutte engagée sur la question du contrôle dans la marine a été longue et ardente, le succès n'en a été que plus éclatant. Les rapports de MM. Gerville-Réache, à la Chambre, et Combes, au Sénat, véritables monuments de travail législatif, ont été d'admirables plaidoyers en faveur de l'inspection qui a trouvé dans ces témoignages de haute sympathie une précieuse compensation aux attaques dont elle a été si souvent l'objet.

Les éloquents discours des deux rapporteurs, l'intervention heureuse de M. de Lanessan, ministre de la marine, ont entraîné le vote du Parlement, en dépit des efforts des adversaires du contrôle. De ces adversaires, certains ont fait preuve d'une courtoisie et d'un talent auxquels nous rendons hommage ; d'autres se sont laissés emporter par leur rancune et leur passion, mais les outrages qu'ils ont prodigués à l'inspection ont servi sa cause en dévoilant leurs sentiments intimes et leurs secrets mobiles.

Aujourd'hui, cette cause est gagnée. Le Contrôle administratif et financier du Département de la marine est institué sur des bases qui donnent toute garantie ; en votant la loi qui l'a organisé, le Parlement n'aura pas fait œuvre vaine, si les ministres savent et veulent se servir de l'instrument qu'il a forgé.

# PREMIÈRE PARTIE

## LE CONTRÔLE DEVANT L'OPINION PUBLIQUE

---

### CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

SUR LE

### CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION DE LA MARINE

---

**Nécessité du contrôle administratif.**

Le Parlement a voté le projet de loi sur l'organisation du corps du Contrôle de l'Administration de la Marine, après une discussion au cours de laquelle partisans et adversaires du projet ont développé leurs arguments avec toute l'ampleur, et souvent aussi toute l'éloquence que comportait l'importance du sujet.

Il ne semble cependant pas inutile, avant de retracer ce débat, de répondre à certaines critiques formulées contre le principe même du contrôle administratif, d'indiquer brièvement ce que doit être ce contrôle et d'étayer notre opinion en demandant aux faits la confirmation des théories.

Les critiques contre le principe du contrôle administratif, un membre du Sénat, l'honorable M. Prévet, les a présentées avec une force toute particulière, aussi bien dans son rapport sur le budget de l'exercice 1900 que dans son discours du 30 mars de la même année.

Qu'il soit permis de puiser dans ces documents les arguments qu'on peut invoquer à l'appui de la thèse qu'il a si bien défendue, mais qu'on voudrait essayer de combattre.

Inquiet de l'augmentation continue des dépenses publiques, l'honorable rapporteur général a étudié la question du contrôle de ces dépenses. Et il dit à ce sujet : « Tous ceux qui se sont préoccupés de « cet état de choses n'ont eu, semble-t-il, qu'une pensée : multiplier « encore le contrôle administratif. Ils n'ont pas vu que le contrôle de

« l'ordonnancement des dépenses n'était qu'un vain mot, s'il est « dépourvu de sanctions; bien plus, un tel contrôle est nuisible, « car il tend à amoindrir les responsabilités en les divisant..... « Ce n'est pas le contrôle qui est insuffisant, mais bien la façon « dont il est exercé. »

L'honorable M. Prévet conclut, en dernière analyse, à la condamnation pure et simple du contrôle administratif, quelle que soit la forme qu'il revête dans les divers départements ministériels, pour s'en tenir au contrôle financier exercé par la Cour des comptes et le Parlement lui-même. Pour lui, le rapport annuel de la Cour des comptes au Président de la République et un vote plus rapide des lois de règlement par les Chambres devraient suffire à établir un ordre parfait dans la gestion des finances publiques.

Cette conception est assurément séduisante, mais, croit-on que le contrôle ainsi constitué serait aussi efficace que le pense l'éminent sénateur?

Et d'abord, la Cour des comptes fournira-t-elle au Parlement des informations assez complètes pour lui permettre de statuer en toute connaissance de cause sur la gestion des administrateurs? Loin de nous la pensée de contester l'utilité de la Cour des comptes, mais enfin, en faisant le dépouillement de ses trois derniers rapports au Président de la République, exercices 1894, 1895 et 1896, on a constaté que les erreurs signalées par elle dans les comptes des ministres ne dépassaient pas en moyenne un centime par cent francs. Il faudrait être peu familiarisé avec le fonctionnement des bureaux dans les divers ministères, pour admettre que cette infime proportion corresponde à l'importance des irrégularités réellement commises. Nous sommes, dans tous les cas, en mesure d'affirmer que cette proportion est beaucoup trop faible pour les divers services du Département de la marine.

Ce n'est pas tout. La nature des irrégularités administratives que signale la Cour des comptes doit être prise en considération quand on veut savoir exactement si son contrôle présente ou non des lacunes. Le dépouillement dont il a été parlé tout à l'heure a prouvé que la nature de ces erreurs, dans leur presque totalité, consiste uniquement en infractions aux lois budgétaires et particulièrement aux dispositions relatives à la spécialité des chapitres et des exer-

cices. Certes, on ne méconnait pas le caractère répréhensible de pareilles erreurs, et, pas plus que l'honorable M. Prével, on n'accepte le mot du savant auteur qu'il cite et qui, parlant de ces interversions de crédits « et constatant leur peu d'importance pécuniaire « relativement à l'ensemble du budget, finit par conclure : Il est « permis d'en sourire; il serait peu à propos de s'en indigner. »

Mais si la violation des lois financières est très grave, la violation des autres lois et des règlements faits pour leur application ne l'est pas moins.

Quand l'administration de la marine voulait proroger un marché pour fourniture de jerseys, qui, pour le seul port de Toulon, eût entraîné un excédent de dépense de 40,000 francs sur le prix de la nouvelle adjudication passée à la demande de l'inspection;

Quand cette administration voulait encore proroger un marché pour fourniture de viande, qui se fût traduit pour le Trésor par une perte de 215,000 francs;

Quand elle voulait vendre de la fonte de fer que la marine a pu utiliser, en réalisant une économie de 20,000 francs;

N'encourait-elle aucun blâme?

Quand on lance des commandes pour se procurer des objets ou denrées dont les magasins regorgent déjà; quand on fait repeindre à neuf un navire dont la peinture était encore en bon état; quand on exécute dans les ateliers une réparation dont le prix excède la valeur courante de l'objet réparé; quand on gaspille les approvisionnements des magasins en malfaçons sans profits; quand on promet à un entrepreneur une prime importante pour activer l'achèvement d'un bassin de radoub, alors que la porte de ce bassin, achetée en vertu d'un autre marché, ne doit être livrée qu'un an après la date prévue pour cet achèvement[1];

Ne commet-on pas de regrettables fautes administratives? Eh bien, aucune de ces fautes n'est de nature à être saisie par le contrôle de la Cour des comptes, qui n'est qu'un contrôle sur pièces écrites : les rapports de cette haute assemblée au Président de la République n'en fournissent, pour ainsi dire, pas d'exemples. Ces fautes, on ne saurait le nier, sont cependant aussi regrettables que les interversions de recettes ou de dépenses faites d'un ministère,

[1] Voir Annexe n° 1.

d'un exercice, ou d'un chapitre à un autre. Elles sont même plus dommageables pour la fortune publique, et personne ne saurait sérieusement prétendre qu'un contrôle financier à qui elles échappent doive être considéré comme suffisant. Ces lacunes sont inhérentes au contrôle de la Cour des comptes parce qu'elle est une magistrature assise et que, comme telle, elle ne peut vérifier que des pièces et jamais des faits proprement dits.

Ne voit-on pas que, dans ces conditions, la Cour des comptes n'est pour le Parlement qu'un auxiliaire insuffisant! Les fautes administratives, qui ne peuvent être constatées que sur place, et qui sont les plus graves de toutes, échappent au contrôle de la Cour des comptes : le Parlement ne pourrait que les ratifier, s'il n'avait d'autres sources d'informations que les déclarations de cette haute assemblée. Cette ratification serait même d'autant plus rapide que le vote des lois de règlement par les Chambres serait plus prompt.

Est-ce à dire que les protestations de l'honorable M. Prévet contre les retards apportés au vote de ces lois ne sont pas fondées! Notre sentiment est tout autre. Nous aussi, nous estimons qu'une loi de règlement « qui intervient sur un exercice clos depuis neuf ans, est « un acte de contrôle dépourvu de toute sanction, et que la discus- « sion qui a lieu à son sujet est une discussion purement théo- « rique ». Si les lois de règlement suivaient de plus près le dépôt des rapports de la Cour des comptes entre les mains du Président de la République, il serait assurément plus facile de mettre en cause la responsabilité des fonctionnaires qui auraient commis les infractions signalées dans ces rapports, et la violation de la spécialité des chapitres et des exercices deviendrait plus rare.

Encore ne faudrait-il pas s'exagérer l'importance des sanctions auxquelles un vote plus rapide des lois de règlement pourrait aboutir. Ces sanctions iraient, dit l'honorable M. Prévet, de l'arrêt complet de la carrière des fonctionnaires en faute, jusqu'à une élévation, proportionnée à leur mérite, des fonctionnaires qui auraient fait acte d'heureuse initiative. Pour notre part, nous avouons ne pas voir comment de telles sanctions pourraient normalement faire l'objet d'un débat parlementaire. Aussi longtemps que le principe de la séparation des pouvoirs formera l'une des bases de

notre ordre constitutionnel, c'est au pouvoir exécutif qu'il appartiendra de décider du sort des fonctionnaires publics. Vouloir que les Chambres prononcent sur les peines de discipline par eux encourues ou sur leurs titres à l'avancement, c'est vouloir le retour aux pratiques de la Convention. On doute que ce retour soit conforme aux vues du Parlement.

On peut, d'ailleurs, envisager la question à un autre point de vue. Dans les irrégularités financières commises par les administrations publiques, il y a toujours une question de responsabilité ministérielle engagée. Il est évident que la responsabilité du ministre est engagée lorsque l'irrégularité se produit soit sur un ordre formel de sa part, soit avec son autorisation expresse; mais elle est aussi engagée lorsque l'irrégularité est le fait d'un fonctionnaire qui, en outrepassant les prescriptions de la loi, outrepasse en même temps les instructions générales ou particulières du ministre. Les ministres sont responsables devant le Parlement de tout ce qui arrive dans le Département qu'ils dirigent. Et cependant, personne ne le conteste, un ministre ne peut tout surveiller par lui-même. N'y a-t-il pas, dès lors, contradiction à le déclarer responsable et à lui enlever les moyens de découvrir les fautes de ses subordonnés qui engageront sa responsabilité? Le ministre de la marine peut-il être à la fois en résidence à Paris et surveiller ce qui se passe à Toulon, à Rochefort, à Lorient, à Brest et à Cherbourg, ce qui se passe dans les ports secondaires, dans les quartiers maritimes du littoral, et enfin, sur tous les points du globe où le Département de la marine a des intérêts d'ordre financier, comptable ou économique? Évidemment non.

La responsabilité ministérielle est une des nécessités fondamentales de l'ordre politique. Sous certains régimes, les ministres sont responsables devant le chef du pouvoir exécutif; sous d'autres, ils sont responsables devant les représentants du pays; mais quelle que soit la forme du gouvernement, la responsabilité ministérielle existe toujours. C'est cette responsabilité qui est la raison d'être du contrôle administratif. Aussi longtemps qu'il y aura des ministres en France, ces ministres auront besoin de fonctionnaires qui surveillent pour leur compte les fonctionnaires chargés spécialement des services d'action : aussi longtemps, par suite, le contrôle administratif devra être maintenu.

Et, d'ailleurs, l'expérience de la suppression du contrôle administratif a déjà été faite dans la marine : encore cette suppression n'était-elle pas complète. De 1835 à 1844, on a supprimé le corps du contrôle, pour laisser au commissariat le soin exclusif d'administrer et de contrôler.

Les résultats de cette expérience ont été concluants.

Faut-il rappeler ici les scandales dont, pendant cette période de neuf années, nos arsenaux maritimes furent le théâtre ? Évoquera-t-on le souvenir des malversations de l'administration des subsistances du port de Rochefort, malversations qui, dévoilées par le contrôle reconstitué en 1844, donnèrent lieu à un procès retentissant [1], et que flétrit, en un discours indigné, un homme considéré entre tous, l'illustre Dufaure [2] ? Répétera-t-on les reproches adressés à l'administration de la marine par M. de Lasteyrie et tant d'autres, au cours de la discussion des budgets ?

Voici, du reste, en quels termes s'exprimait, en 1860, dans une déclaration générale de la Cour des comptes, M. le premier président Barthe :

« En reconstituant le service administratif des ports et des arse-
« naux sur les bases fondées en l'an VIII, l'ordonnance du 14 juin
« 1844 a mis fin aux désordres qui avaient attristé la période de
« temps écoulée de l'année 1835 à l'année 1844, et qui avaient
« donné lieu à la demande et au vote d'un crédit extraordinaire de
« 93 millions. On doit être assuré, ajoute-t-il, que les principes sur
« lesquels reposent la séparation effective du contrôle et de l'action
« administrative et la surveillance efficace de la fortune de l'État,
« sont désormais à l'abri de toute innovation qui pourrait les
« affaiblir. »

Ainsi donc : les erreurs, les malversations, les gaspillages qui se sont commis pendant cette période de neuf années seulement, où le contrôle avait disparu, ont exigé le vote d'un crédit extraordinaire de 93 millions, alors que les crédits ordinaires inscrits au budget de la marine et des colonies pour l'exercice 1844 n'atteignaient pas 112 millions [3].

[1] Voir Annexe n° II.
[2] Voir Annexe n° III.
[3] Voir Annexe n° IV.

Il ne saurait donc plus aujourd'hui être question de supprimer le contrôle. Sans doute, l'administration actuelle de la marine est d'une probité au-dessus de tout soupçon, mais, comme le disait en son style pittoresque l'amiral Baudin, « une administration sans « contrôle, c'est un pont sans parapet, c'est une voie escarpée à « travers des précipices ».

Méfions-nous des précipices, le pied le plus sûr peut parfois y glisser.

Avant de continuer, résumons notre argumentation :

On a dit que le contrôle des dépenses publiques doit être exclusivement exercé par la Cour des comptes et le Parlement, et que le contrôle administratif est inutile et nuisible. On croit avoir démontré que le contrôle de la Cour des comptes peut s'exercer sur les faits d'ordre comptable, mais qu'il ne saisit pas les fautes de gestion administrative, et que le contrôle du Parlement, s'appuyant uniquement sur la Cour des comptes, sera également incomplet. On croit avoir démontré qu'en revendiquant un droit de sanction vis-à-vis des fonctionnaires, le Parlement empiéterait sur les attributions du pouvoir exécutif. On croit enfin avoir établi que le principe de la responsabilité ministérielle implique l'existence du contrôle administratif exercé pour le compte du ministre.

Examinons à présent le double grief que fait au contrôle administratif l'honorable M. Prévet.

Et d'abord, est-il vrai que le contrôle administratif soit dépourvu de sanction? Ce contrôle s'exerce au nom et pour le compte des ministres. Il a pour but, répétons-le, de prévenir de la part des fonctionnaires subordonnés, les infractions aux règlements, les fraudes, les irrégularités de toute nature qui peuvent compromettre la responsabilité du ministre devant le Parlement. Eh bien, les ministres sont-ils à ce point désarmés vis-à-vis des fonctionnaires placés sous leurs ordres, qu'ils ne puissent prendre aucune mesure, digne du nom de sanction, à l'égard de ceux des fonctionnaires dont le contrôle a signalé les agissements irréguliers?

« Comme sanction, dit l'honorable rapporteur général, il ne « saurait évidemment être question de la responsabilité pécuniaire, « qui existe d'ailleurs théoriquement, sans qu'on ait jamais pu la

« mettre en jeu dans la pratique. Mais la responsabilité non pécu-« niaire ne devrait pas se borner à entraîner un blâme platonique, « car la sanction en serait insuffisante ; elle devrait avoir des consé-« quences tangibles et immédiates sur la carrière du fonctionnaire « coupable, et entraîner, suivant le degré de gravité des cas, cen-« sure, disgrâce ou révocation. » Voilà qui est assurément fort bien dit, mais peut-on reprocher au contrôle administratif de manquer de sanction, si, par le mot de sanction, l'on n'entend rien de plus que ce que cette citation indique? La responsabilité pécuniaire des fonctionnaires de l'ordre comptable peut être fort effectivement mise en jeu : conseils d'administration ou officiers comptables des corps militaires, comptables des matières, trésoriers des invalides, pour ne parler que de la marine, sont journellement appelés à rembourser le montant des déficits constatés dans leurs caisses ou leurs magasins. Quant aux fonctionnaires de l'ordre purement administratif, censure, disgrâce, révocation même sont, à leur égard, des mesures qui n'excèdent nullement les pouvoirs des ministres. Et, si elles ne peuvent être appliquées, particulièrement dans les corps militaires, qu'avec certaines garanties de formes, le Parlement n'est sûrement pas d'avis de supprimer ces garanties, simples barrières qui protègent les ministres contre leurs propres entraînements.

En réalité, toutes les fois qu'un fonctionnaire a commis une faute sérieuse, le ministre duquel il relève a, pour le frapper, autant de moyens de répression qu'il peut en avoir besoin ; au contraire, un fonctionnaire a-t-il fait preuve de capacité, le ministre a, pour lui en tenir compte, mille moyens de récompense. Dans les deux cas, la répression ou la récompense n'est qu'un acte normal du pouvoir ministériel ; l'intervention des Chambres n'y ajouterait pas grand chose, ou, plutôt, en mêlant l'exécutif au législatif, elle introduirait dans ces actes un élément de trouble qu'il vaut mieux éviter.

Il n'est donc pas exact, à notre avis, de reprocher au contrôle administratif de manquer de sanction.

Le second grief, d'après lequel le contrôle administratif tuerait chez les fonctionnaires l'esprit d'initiative et de responsabilité est fort spécieux. On ne saurait nier que dans beaucoup de services publics et notamment dans les services administratifs de la marine, la bonne marche des opérations ne puisse souvent être assurée que

par des fonctionnaires possédant une grande activité, prêts à prendre toutes les responsabilités que les circonstances exigent, et à faire même, s'il le faut, céder la lettre des règlements devant les nécessités de l'action. Développer cet esprit d'initiative, sans lequel il n'est pas de bonne administration possible, tel est le but que se proposeront toujours les meilleurs ministres. « Un peu de confiance « avant et beaucoup de responsabilité après, » disait autrefois M. Thiers. Il avait raison ; l'administrateur ne doit pas être considéré comme un de ces incapables du droit civil qui ne peuvent rien faire sans l'assistance d'autrui. Il faut plutôt voir en lui un mandataire qui a mission d'accomplir une besogne déterminée par les règlements et qui doit pour cela jouir de toute la liberté d'action nécessaire à sa tâche.

Ce sont là des vérités qui sont bonnes à rappeler. Mais le contrôle administratif fait-il nécessairement échec à la liberté d'action des administrateurs ? Il semble tout d'abord que l'honorable M. Prévet ait voulu faire une distinction entre le contrôle purement mobile et, par suite, intermittent, et le contrôle permanent.

« Le contrôle, a-t-il dit à la tribune, est utile ou nuisible, suivant « la façon dont il est compris. Que le contrôle s'exerce comme « l'exercent certains inspecteurs, comme les inspecteurs généraux « des postes et télégraphes qui, très peu nombreux, d'ailleurs, se « précipitent sur chaque point où une difficulté a pu se soulever, « où l'on craint qu'un embarras se soit produit, où il y a une faute « à réparer, cela est parfait. Le contrôle volant, laissant aux ser- « vices actifs leur indépendance et leur initiative, rien de mieux. « Mais le contrôle qui coûte cher, qui s'exerce partout, continuelle- « ment et sur toutes choses, est mauvais. »

Les contrôles incriminés paraissent donc bien être seulement ceux qui, comme l'inspection résidente de la marine, sont établis à demeure près de leurs assujettis. Et cependant, le contrôle même de l'administration de l'armée, qui est un contrôle purement mobile, ne trouve pas grâce devant l'honorable rapporteur général. « Nous « avons, dit-il, un service d'intendance auquel on demande une « initiative très grande, auquel, au jour de la mobilisation, on « demandera des efforts considérables. Eh bien ! le service du « contrôle permanent a peut-être eu pour effet de détruire un peu « cette initiative et d'enlever à ceux de la part desquels on attend

« un effort, l'habitude de penser, d'exercer soi-même son intelli-
« gence et l'initiative. »

Le contrôle de l'administration de l'armée est, répétons-le, essentiellement [illegible] ; il est absolument étranger à l'action. Éloigné des intendances actives, il n'a jamais d'avis à leur donner ; il ne participe aucunement à la passation des marchés ni à l'émission des ordonnances ; il ne vise pas les mandats de payement. Son rôle, tout entier de constatation, ne porte en quelque sorte que sur des faits accomplis : s'assurer si, dans ces faits, des irrégularités ont été ou non commises, voilà à quoi il se résume. On ne voit pas bien comment, aussi limitée, la surveillance des contrôleurs pourrait réellement affaiblir chez les contrôlés la tendance à prendre les initiatives utiles et à assumer les responsabilités nécessaires.

Au Département de la marine, le contrôle ne s'exerce pas dans les mêmes conditions qu'au Département de la guerre. En dehors d'un cadre effectif qui a été dernièrement spécialisé à des missions temporaires, l'Inspection de la marine, soit à Paris, soit dans les ports, exerce un contrôle permanent sur les différentes parties du service administratif.

Dès l'origine, les auteurs de cette institution ont voulu lui donner un rôle préventif ; il a donc fallu, pour qu'elle atteigne ce but, placer l'inspection à côté de l'administration, la mêler à sa vie, la faire intervenir dans ses actes. Les administrateurs de la marine ne peuvent rien faire, non pas sans que le contrôle y acquiesce, mais du moins sans qu'il soit prévenu. C'est dans cet esprit que Colbert réglemente le contrôle qu'il institue ; c'est encore du même esprit que procèdent les auteurs du décret de floréal, an VIII, et quand, en 1854, Théodore Ducos réorganise l'Inspection, c'est dans les textes de l'ordonnance de 1689 et du décret de l'an VIII qu'il puise, pour déterminer les attributions des inspecteurs en chef dans les ports.

Il faut donc le reconnaître, le contrôle de la marine est de « ces « contrôles qui s'exercent partout, continuellement et sur toutes « choses » et que condamne si résolument l'honorable M. Prévet. Et peut-être aussi, l'orateur pensait-il aux administrateurs de la marine, lorsqu'il dénonçait « cette absence d'esprit d'initiative et « de responsabilité, qui fait que chacun cherche à couvrir ses actes

« par l'avis d'un autre, lequel s'abritera à son tour derrière une « commission et ainsi de suite ».

Quiconque a vécu quelque temps dans les ports militaires ne sait que trop combien cette absence d'esprit d'initiative et de responsabilité est réelle aujourd'hui, aussi bien d'ailleurs chez le personnel technique et le personnel marin de nos arsenaux que chez le personnel administratif.

Est-ce à l'existence de l'inspection permanente que ce fâcheux état d'esprit est imputable? La généralité du mal, qui atteint même les personnels sur lesquels l'inspection permanente n'exerce pas son action, prouve bien que ce mal tient à d'autres causes, plus profondes. Il tient à ce que l'organisation maritime, héritière de traditions vénérables, mais aujourd'hui surannées, n'a pas suivi aussi vite qu'elle aurait dû le faire, l'évolution politique, sociale et économique qui, au cours du dix-neuvième siècle, a tout transformé, non seulement en France, mais en Europe et dans le monde entier, et transformé particulièrement le milieu où se meuvent les grandes entreprises industrielles et les grandes institutions militaires.

Pour apprécier exactement l'influence du contrôle permanent et préventif sur l'esprit des administrateurs, il ne faut pas oublier qu'en même temps qu'on donnait à l'inspection le droit de tout voir, on lui interdisait de diriger, empêcher ou suspendre aucune opération.

L'action préventive de l'inspection trouve là son correctif. L'administrateur intelligent saura toujours prendre les heureuses initiatives; seul, l'administrateur timoré, d'esprit médiocre, se laissera paralyser par la crainte d'observations possibles de la part du contrôle; il n'y a point à redouter d'enlever à celui-ci l'esprit d'initiative: s'il ne l'a pas, il ne l'aura jamais.

Le contrôle met l'administration en garde contre les erreurs qu'elle peut commettre, avant qu'elles soient irréparables; il ne lui enlève pas la faculté, je dirai plus, le droit de faire *sciemment* plier le règlement devant les exigences impérieuses du moment.

On ne croit donc pas le second grief que l'honorable M. Prévet fait au contrôle administratif plus fondé que le premier, alors même que ce contrôle s'exerce à titre permanent et préventif comme dans la marine.

Il ne faut pas l'oublier, d'ailleurs ; la disparition de l'inspection résidente ne serait, sous une forme déguisée, que la disparition de tout contrôle administratif dans la marine, alors qu'il n'est pas un Département ministériel où ce contrôle soit plus nécessaire.

Qu'on nous permette d'invoquer ici le témoignage d'un illustre ministre de la marine.

« Colbert, disait Ducos dans le rapport à l'Empereur, qui précède « le décret du 12 janvier 1853 sur l'Inspection des services admi- « nistratifs, Colbert avait compris que la multitude innombrable « d'opérations qu'entraînent la construction, l'équipement, l'arme- « ment des vaisseaux, les revues du personnel, la comptabilité des « matières, les marchés, les travaux de toute nature, ne pouvaient « se passer d'un contrôle servant d'auxiliaire à l'action administra- « tive, pour prévenir les écarts, rétablir les bonnes traditions et « ramener à chaque instant dans la main du chef du Département « tous les éléments épars et variés de la direction.

« L'œuvre de Colbert, modifiée par ses successeurs, maintenue « par l'Assemblée nationale et par le décret du 2 brumaire an IV, « fut complétée par l'arrêté devenu célèbre du Premier Consul, en « date du 7 floréal an VIII.

« Cet arrêté, digne de méditation comme tout ce qui émanait du « génie de l'homme extraordinaire qui gouvernait alors la France, « institua le préfet maritime et en fit la personnification du pouvoir « central délégué ; à côté du préfet, le contrôle de Colbert trouva sa « place, non plus auxiliaire, comme autrefois, mais indépendant, « sous le nom d'inspection, sans responsabilité administrative, ne « relevant que du ministre et ne correspondant qu'avec lui seul. »

Et Ducos ajoute : « L'importance d'un port ou d'un arsenal mili- « taire, la variété et la multiplicité des opérations qui s'y accom- « plissent, exigent un contrôle incessant, de tous les jours, de « toutes les heures, auquel suppléerait mal le rapide examen d'un « inspecteur passager. »

La citation est un peu longue, elle est bien connue, mais on ne saurait vraiment mieux dire.

Avant Théodore Ducos, en 1832, à une époque où, comme aujourd'hui, l'inspection était en butte aux plus violentes attaques, Bour-

saint, cet administrateur éminent et intègre, cet esprit droit et lucide dont la marine conserve le souvenir, disait :

« Comment se fait-il, qu'après avoir été jugée nécessaire dans un « temps où la division des pouvoirs entre deux chefs, le comman- « dant et l'intendant, appelés par la nature, je dirai presque par la « rivalité de leurs fonctions, à se surveiller réciproquement, donnait « déjà, et même aux dépens de quelques autres avantages, de si « fortes garanties à l'ordre, l'inspection soit réputée inutile, à pré- « sent que la balance des attributions n'existe plus et que toute « l'autorité est concentrée dans les mains d'un seul chef, dont la « volonté, peut-être aussi erronée que puissante, ne connaîtrait « plus de frein, si l'inspection qui peut la contenir avait disparu.

« En l'an VIII, lorsque le Gouvernement consulaire, très fort dès « l'origine, résolut, pour mettre un terme aux froissements qu'en- « traînent toujours les rouages compliqués, de soumettre les ports « à une seule impulsion, il comprit qu'une autorité si absolue, si « rapide, exercée sur des objets immenses, avait besoin d'un contre- « poids qui, sans l'affaiblir, pût la modérer. Ce contrepoids, il le « chercha dans le contrôle, et il ne pouvait plus le trouver que là : « mais, pour le rendre effectif, il voulut que le contrôle, tout en « continuant de surveiller les formes du service, étendît sa vigi- « lance au service lui-même et à tous les agents actifs du service, « *à commencer par le préfet maritime*. Il le modifia donc en ce sens « et il produisit l'inspection telle que nous l'avons connue jusqu'en « 1814. »

Boursaint dit encore : « La monarchie absolue ne peut désormais « réussir à personne en France et, dans notre ordre constitutionnel, « il ne faut rien moins qu'une inspection libre et vigoureuse pour « pondérer le pouvoir colossal des préfets maritimes. Sous ce rap- « port, ce qui était vrai du temps de l'Empire, l'est bien davan- « tage aujourd'hui. »

Ces judicieuses paroles ne furent d'ailleurs pas entendues : l'Inspection disparut en 1835. Mais, quelques années plus tard, éclataient dans nos arsenaux des scandales, dont le récit « étonna la tribune », suivant la vigoureuse expression de Ducos.

C'est à la suite de ces événements qu'un crédit extraordinaire de

93 millions devint nécessaire, ainsi que l'a dit M. le premier président Barthe, dont nous rappelions précédemment les paroles.

A ces témoignages, nos adversaires opposent ceux que la commission d'enquête extraparlementaire a recueillis au cours de sa mission. Les préfets maritimes, les commissaires généraux, les directeurs des établissements hors des ports qu'elle a entendus, ont été presque unanimes à réclamer la suppression du contrôle permanent.

Nous n'en disconvenons pas et nous ajoutons même sans aucun embarras que la commission d'enquête de 1849 avait, elle aussi, recueilli le même avis. Il n'y a pas à s'en émouvoir et nous nous demandons vraiment comment on ose attacher une importance quelconque à cette consultation.

Il y a une trentaine d'inspecteurs dans les ports, qui ont pour unique mission de relever les erreurs commises, d'être des *gêneurs*, qu'on nous passe l'expression. C'est contre ces trente fâcheux que l'armée des contrôlés s'est mobilisée et est partie en guerre en bel ordre de bataille. Il faudrait vraiment être naïf pour s'en étonner. Nous ne voudrions pas faire de comparaison malsonnante, mais enfin, si l'on consultait, sur l'utilité du ministère public près des tribunaux, les gens qui ont affaire avec la justice, on peut imaginer que les parquets seraient, avec un ensemble non moins parfait, déclarés inutiles, voire même nuisibles.

Or, le contrôle de la marine, c'est le ministère public de l'administration. Il requiert d'elle l'application des lois et des règlements, comme les magistrats du parquet la requièrent des tribunaux. Ce n'est pas autre chose.

Au reste, devant la commission d'enquête extraparlementaire elle-même, des hommes d'action, des officiers généraux très pénétrés du sentiment de leur autorité, l'amiral Gervais, l'amiral de Cuverville (*quantum mutatus*) [1], le général de La Rocque se sont hautement déclarés en faveur de la permanence du contrôle; s'élevant au-dessus de toute mesquine considération, ils en ont reconnu la nécessité.

[1] Voir Annexe n° V.

On demande la permission de citer le dialogue suggestif de M. le président Bouchard, zélé partisan de l'inspection mobile, et de l'amiral Gervais.

M. le président BOUCHARD. — « L'Inspection des services adminis-« tratifs doit-elle être permanente dans les ports ou seulement mobile, « avec une organisation à Paris ? »

M. le vice-amiral GERVAIS. — « Je préfère ne pas répondre, n'étant « pas armé pour cela. Si ce n'est qu'une impression personnelle qui « m'est demandée, je puis la dire : je préfère le maintien du *statu* « *quo*. La complexité extrême des services d'un arsenal et la réper-« cussion des uns sur les autres ne me paraissent pas permettre le « fonctionnement utile d'un contrôle mobile intermittent, comme « cela est pour les finances ou même pour la guerre. Il vaut mieux, « je crois, le contrôle permanent, qui voit constamment les choses « dans l'ensemble et le détail, et doit donner les meilleurs fruits, si « surtout l'inspection se maintient auprès des préfets maritimes et de « l'administration dans son rôle d'aviseur et de conseiller, sans « chercher à se poser quand même dans son rôle de redresseur de « torts. »

M. le président BOUCHARD. — « Ne pensez-vous pas qu'avec sa « constitution actuelle, l'inspection ne soit une superfétation de « l'administration qui, elle, a seule la responsabilité ? »

M. le vice-amiral GERVAIS. — « Cette constitution fait précisément la « force de l'inspection. Affranchi de la responsabilité de l'action, ce « corps est en mesure de juger les choses de plus haut et, par ce « fait, il peut devenir un guide précieux pour les administrateurs « les plus élevés de nos arsenaux, c'est-à-dire pour les préfets mari-« times. »

M. le président BOUCHARD. — « Ne croyez-vous pas que si l'admi-« nistrateur était absolument livré à lui-même, il n'apporterait pas « encore plus de soin dans l'accomplissement du service qui lui « incombe, et dont il sentirait tout le poids ? Dans l'organisation « actuelle, l'inspecteur me semble plus administrateur que contrô-« leur, ce ne paraît pas être une chose excellente. »

M. le vice-amiral GERVAIS. — « Je suis d'un avis contraire à celui « que vous venez d'exprimer. Administrer, c'est gérer directement « des intérêts, ce que ne fait pas l'inspection. Quant à un contrôle,

« on a toujours jugé qu'il était indispensable pour ne pas laisser « établir peu à peu un relâchement ou des traditions funestes. »

Cette déposition est topique. Elle complète heureusement le témoignage de Théodore Ducos et de Boursaint, et peut consoler l'inspection de n'avoir pas recueilli les suffrages de M. le président Bouchard et des autres.

Il est une autre opinion dont l'inspection permanente peut encore à bon droit s'enorgueillir, à l'encontre de ses détracteurs actuels : c'est celle de M. Dufaure, président de la commission d'enquête extraparlementaire de 1849.

Au moment où cette commission allait voter la suppression de l'inspection permanente, M. Dufaure disait : « Je crains que l'ins- « pection mobile ne réponde pas complètement au but qu'on avait « voulu atteindre en créant le contrôle; elle constatera les faits « retenus par écrit, elle ne pourra pas constater la manière dont les « faits se passent journellement. Ce n'est pas sans hésitation que « je voterai la suppression de ce corps, dont l'existence seule, « menace incessante contre les irrégularités, a su empêcher une « multitude d'abus dans les arsenaux. »

Et l'Inspection fut maintenue, malgré ceux qui avaient juré sa perte.

Il est un autre argument, dont les adversaires du contrôle font volontiers emploi, et qui pourrait paraître plus sérieux. Il faut donc y répondre très nettement.

Pourquoi, dit-on, la marine seule aurait-elle besoin d'un contrôle permanent ? L'inspection des finances est mobile, celle des colonies l'est également ; et aussi le contrôle de la guerre. Pourquoi le contrôle de la marine ferait-il exception à la règle ?

La réponse est facile : parce que sa mission est différente, et parce qu'il agit dans un milieu différent[1].

L'inspection des finances vérifie surtout des caisses et des opérations de comptables ; elle peut donc, sans aucun inconvénient,

[1] Les rapporteurs du projet de loi à la Chambre et au Sénat ont fait ressortir ce point avec beaucoup de force.

procéder *à posteriori;* elle trouve chez ces comptables toutes les pièces justificatives de leurs opérations, qu'elle examine au point de vue de leur régularité, mais non de leur opportunité. Elle n'a pas du tout le contrôle administratif, préventif, qui constitue le fond même de la mission du contrôle de la marine.

L'inspection des colonies, elle aussi, est mobile. Elle rend d'excellents services ; mais enfin, l'insuffisance de cette inspection mobile s'est déjà si bien manifestée au Tonkin et à Madagascar que, dans ces deux colonies, on a dû établir un contrôle permanent. Peut-être trouverait-on, si l'on cherchait bien, quelques autres colonies où le contrôle permanent ne serait également pas sans utilité.

*Experto crede Roberto !*

Arrivons-en au Contrôle de la guerre, et ici, il faut insister un peu plus, car l'analogie entre l'organisation administrative du Département de la guerre et celle du Département de la marine peut paraître plus étroite.

La loi du 16 mars 1882, sur l'administration de l'armée, a donné au Département de la guerre un contrôle purement mobile pour deux raisons : d'abord, parce que les ordonnateurs secondaires de ce Département, qui sont fort nombreux[1], n'ordonnancent qu'à *titre provisoire;* les dépenses locales de tous les services de la guerre font l'objet d'une revision définitive dans les bureaux de la direction du contrôle et de la comptabilité générale, au ministère. En second lieu, les centres administratifs de ce Département sont aussi fort nombreux, et si l'on eût voulu placer un contrôleur dans chacun de ces centres, les contrôleurs fussent devenus légion.

En est-il de même dans la marine? Nullement. Les ordonnateurs secondaires ordonnancent *à titre définitif;* ils ne peuvent pas ordonnancer autrement, sous peine de paralyser l'action administrative, déjà trop lente; il faut donc les soumettre à un contrôle préventif, c'est-à-dire permanent. De plus, l'action administrative du Département de la marine, loin d'être disséminée sur tout le territoire, se concentre presque exclusivement à Paris, dans cinq ports de guerre et dans trois établissements hors des ports[2]. Faut-il,

[1] L'honorable M. Combes en a compté jusqu'à 300 devant le Sénat.

[2] Le ministre de la marine a développé cette raison avec une grande force d'argumentation, lors de la discussion du projet de loi devant le Sénat.

par pur esprit de symétrie, se priver des avantages du contrôle permanent alors qu'on peut les réaliser avec un effectif de contrôleurs fort modeste ?

Où trouver en France une industrie d'État comparable à nos arsenaux maritimes ? Où trouver une usine nationale comparable au seul port de Toulon qui absorbe à lui seul presque le quart de notre budget annuel ?

On le voit, l'analogie que les adversaires du contrôle cherchent à établir entre la marine et les autres départements ministériels n'est qu'apparente et les systèmes de contrôle administratif qui donnent d'excellents résultats dans ces départements, les contrôles volants, s'ils étaient transportés dans la marine, ne donneraient que des résultats décevants. A quiconque en doutera, il suffira de citer la mission dont, il y a quelques années, fut chargé, au port de Brest, un inspecteur général des finances. Cette mission, qui a duré près de six mois, n'a produit, en somme, qu'un rapport, dont le mérite littéraire est, il est vrai, remarquable, mais où éclate, en maints endroits, l'incompétence de l'auteur dans les matières d'administration maritime. Ce fonctionnaire n'a rien signalé qui ne fût déjà connu depuis longtemps par les rapports de l'Inspection de la marine où même par ceux des rapporteurs devant les Chambres. S'il a émis quelques idées de réforme, ces idées n'ont eu, au point de vue pratique, que peu de succès. Où cet inspecteur général, qui est un fonctionnaire fort intelligent, n'a pas réussi, il est probable que, placés dans les mêmes conditions, d'autres ne réussiraient pas mieux.

Répétons-le donc : le contrôle de la marine doit être permanent, pour être efficace ; c'est l'évidence même ; il doit être permanent pour rester compétent, car on perd vite la connaissance pratique de la réglementation complexe de la marine, si on ne vit pas de la vie des arsenaux, si l'on s'en tient à l'étude spéculative des textes.

Et ce n'est pas tout. En s'assurant non seulement de la régularité des opérations, mais encore de leur moralité, en discutant sur place, au moment où les faits se produisent, la sincérité des écritures élémentaires sur lesquelles reposent les comptes de la marine, l'inspection permanente est pour la Cour des comptes un utile auxiliaire.

Le comité d'examen des comptes des travaux de la marine et le Parlement lui-même trouvent dans ses rapports périodiques une source abondante d'informations. Le contrôle local des ports et des établissements hors des ports est, en effet, tenu de fournir trois rapports annuels : le premier, sur les comptes des travaux de toute nature exécutés au cours de l'année, le second, sur la situation des approvisionnements, et le troisième enfin, rapport de fin d'année, sur la marche des divers services.

Le comité d'examen des comptes des travaux puise, on peut le dire avec le président de ce comité, de précieux renseignements dans le premier de ces rapports. Quant aux rapports sur les approvisionnements et de fin d'année, ils ont fourni à plusieurs rapporteurs du budget de la marine les moyens d'éclairer les Chambres sur la situation du Département. Nous en parlons ici avec d'autant plus de liberté que l'honorable M. Gerville-Réache, dans son rapport sur le projet de loi et dans le discours qu'il a prononcé au cours de la discussion devant la Chambre, a montré dans quelles conditions s'était faite la communication de ces documents et a pleinement lavé les contrôleurs du reproche de délations qu'on leur a prodigué avec plus de passion que de raison. Si c'est une faute d'avoir été sincère, dans leurs rapports, bien qu'ils dussent être communiqués au Parlement, cette faute-là, les contrôleurs de la marine sont prêts encore à la commettre.

Eh bien, on comprendra aisément que, pour donner à ces rapports une réelle valeur, le contrôle local doit se livrer à une longue série de constatations, de dépouillements, de vérifications dans les bureaux, sur les chantiers, dans les ateliers, dans les magasins.

Ce travail préparatoire exige beaucoup de temps. Il s'allie fort bien avec la permanence du contrôle. Mais il ne serait possible pour des contrôleurs mobiles que si leur séjour dans les ports se prolongeait pendant des mois et des mois, au grand détriment du Trésor. De tels contrôleurs mobiles deviendraient, en fait, de fort coûteux contrôleurs permanents, en raison des frais extraordinaires de séjour qu'ils occasionneraient au budget.

Mais ce n'est pas seulement par des raisonnements, c'est par des faits qu'on désire prouver la nécessité de la permanence du contrôle. On va donc citer des cas où le contrôle n'a été efficace que parce qu'il était permanent.

On se disposait, au port de Toulon, à proroger un marché de fourniture de jerseys, quand l'inspection permanente fit remarquer que, lors de la précédente adjudication, les prix des soumissionnaires n'avaient présenté que de légères différences, et qu'un nouvel appel à la concurrence serait susceptible de procurer des prix plus avantageux que ceux du dernier marché, même en tenant compte de la réduction consentie par le fournisseur pour obtenir la prorogation de son traité. Cette manière de voir ne fut pas acceptée par les autorités locales, mais fut adoptée par le ministre. Il fut, en conséquence, procédé à une nouvelle adjudication. Les prix obtenus ont permis de réaliser une économie évaluée à 40,000 francs pour le seul port de Toulon.

A Toulon encore, en 1889, un projet de traité de gré à gré pour la fourniture de bonnets de travail, au prix total de 93,063 francs, est abandonné sur les observations de l'inspection qui demande que cette fourniture soit mise en adjudication. La soumission la plus avantageuse s'élève à 73,556 francs et permet, par conséquent, de réaliser une économie de 19,507 francs.

A Brest, en novembre 1891, l'administration proposait la prorogation d'un marché de viande. Sur la demande de l'inspection, la fourniture est mise en adjudication; l'économie était à ce moment de 162,100 francs; mais, sur les instances de l'inspection, cette adjudication elle-même est annulée et une nouvelle adjudication permet de réaliser une nouvelle économie de 53,800 francs, ce qui porte l'économie totale à 215,900 francs. L'inspecteur qui a fait cette observation a bien gagné sa journée.

L'action préventive de l'inspection permanente ne se fait pas moins efficacement sentir en matière de commandes.

C'est à tout instant que le contrôle local fait arrêter ou réduire des commandes supérieures aux besoins et prévient ainsi la formation d'excédents dans les magasins. Voici quelques exemples, pris au hasard, sur des documents officiels :

Réduction d'une commande de caoutchouc excédant les besoins, 14,520 francs.

L'administrateur, ici en cause, peu familiarisé avec la techno-

logie, ignorait que le caoutchouc durci et l'ébonite, dont la marine avait un large approvisionnement, sont une même chose.

| | |
|---|---|
| Réduction d'une commande de manches en cuir........ | 8,213 fr. |
| Réduction d'une commande de bonnets de travail...... | 4,347 |
| Réduction d'une commande de toile rurale............. | 7,100 |
| Réduction d'une commande de cartouchières.......... | 19,237 |
| Réduction d'une commande de toile cretonne.......... | 7,100 |

Et ainsi de suite.

Passons à un autre ordre de faits :

Une observation de l'inspection locale fait arrêter la vente de 405,299 kilogr. de fonte de fer valant 5 francs les 100 kilogr., qui ont pu être utilisés au profit de la marine par voie de transformation, d'où une économie de 20,265 francs.

Une autre observation empêche, dans des conditions analogues, la vente de 92,858 kilogr. de vieux zinc, qui ont aussi leur emploi par voie de transformation. Économie : 18,571 francs.

Une autre fois encore, l'inspection fait réaliser une économie de 24,300 francs par la substitution d'un marché par transformation à un marché pour fourniture directe d'étoupe.

Enfin, un bateau plat de 7m,75 de longueur pour l'établissement de Guérigny, qui, avec les frais de transport, serait revenu à 700 francs si la construction en avait été confiée à l'arsenal de Lorient comme le service technique le demandait, n'a coûté que 230 francs en vertu du marché passé, après appel à la concurrence, avec un constructeur de la région, à la suite des observations du contrôle, soit une réduction de plus des deux tiers du chiffre de la dépense.

Il est inutile de multiplier ces exemples. Mais qu'on ne perde pas de vue que les marchés et les travaux de la marine se chiffrent souvent, pour chaque opération, par centaines de mille francs, quelquefois par des millions.

La France les paye de son or, et cet or, c'est le contribuable qui nous le procure par son travail. Il n'est donc pas possible de permettre que de pareilles dépenses échappent à un contrôle qui, pour être effectif, doit être assez incisif, pour pénétrer au cœur même des affaires à surveiller.

Que le Parlement consente largement tous les sacrifices néces-

saires à la défense nationale, c'est trop juste et la marine lui en est reconnaissante ; mais si, dans ce Département même, un contrôle indépendant des services dépensiers ne surveille pas de près l'emploi des crédits alloués, s'il ne s'assure pas de la bonne utilisation qui en est faite, d'après les lois et les règlements, autant vaut renoncer à se rendre compte de la façon dont la marine aura rempli cette partie de sa tâche.

On se ferait assurément une idée fort incomplète de l'utilité de l'inspection, en la jugeant uniquement par le chiffre des économies que ses observations font directement réaliser au Trésor. Ce chiffre n'est cependant pas sans intérêt, et on tient à l'indiquer ; pour la dernière période décennale, il est de 2,138,604 francs, auxquels il faut, d'autre part, ajouter 2,075,939 francs pour les redressements, soit, au total : 4,214,543 francs. A côté des économies réalisées par le Trésor, l'intervention de l'inspection conduit, en effet, à des redressements de diverse nature : redressements d'erreurs commises au préjudice des créanciers de l'État, redressements d'erreurs dans les comptes produits par les différents services.

On n'a que des chiffres incomplets pour les années 1896, 1897 et 1898, pendant lesquelles, en vertu d'une décision de l'amiral Besnard, décision qui a été critiquée devant la Chambre et rapportée depuis, l'inspection n'a pas établi d'états des différences relevées par elle. Mais, enfin, pour les deux seules années 1895 et 1899,

| | |
|---|---|
| économies et redressements ont atteint la somme de | 1.512.637 fr.[1] |
| alors que les crédits inscrits aux budgets des mêmes années pour l'inspection n'étaient que de.. | 695.014 — |
| Différence........... | 817.623 fr. |

Et, qu'on le remarque bien, parmi les observations de ce service, plusieurs, même des plus importantes, ne peuvent pas toujours être chiffrées, parce qu'elles ne sont pas susceptibles d'une évaluation arithmétique suffisamment précise, pas plus qu'il n'est possible d'en

[1]

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1895 | Économies..... | 214,017 fr. | 818,671 fr. |
| | Redressements..... | 604,654 | |
| 1899 | Économies..... | 279,253 | 693,966 — |
| | Redressements..... | 414,713 | |
| | | | 1,512,637 fr. |

évaluer régoureusement les conséquences pour l'avenir, alors que ces conséquences sont parfois considérables.

C'est ainsi qu'à la suite d'observations formulées par la Direction du contrôle, au sujet du projet de modification à la tenue coloniale des troupes de la marine, projet fort inopportun, ces troupes allant passer au Département de la guerre, le ministre a ordonné le retrait du projet. L'État a peut-être réalisé, de ce fait, une économie de plusieurs centaines de mille francs.

Quand le contrôle fait reviser des pensions, des allocations quelconques de solde ou autres, le chiffre d'économies ou de différences qui en résulte n'est jamais indiqué dans ses comptes rendus, parce qu'il ignore pendant combien de temps les titulaires en jouiront, ou pendant combien de temps les erreurs auraient pu se perpétuer, s'il ne les avait fait cesser.

On peut trouver, dans une brochure extraite de la *Revue maritime* du mois de juin 1899, un tableau fort instructif des travaux de l'inspection ; on y voit, en particulier, que, d'après un relevé établi à la demande de l'honorable rapporteur du budget de la marine en 1895, les économies et les redressements obtenus par le contrôle local se sont élevés, pour la période envisagée, à la somme de 687,765 francs.

Ce chiffre est trop éloquent par lui-même, pour qu'on ait besoin de le commenter.

Mais répétons-le encore une fois : ce n'est pas uniquement par de tels chiffres qu'il faut apprécier les résultats acquis par l'inspection. Le premier facteur de l'économie est l'ordre dans l'administration et la comptabilité ; le contrôle fait donc réaliser des économies à l'État, surtout parce qu'il assure dans tous les services l'observation rigoureuse des prescriptions réglementaires. La présence des contrôleurs suffit, à elle seule, à prévenir bien des abus; elle constitue la meilleure garantie pour le Trésor.

Nous avons trop longuement, peut-être, insisté sur la nécessité de la permanence du contrôle, c'est que nous sommes ici au cœur même de la question. Nos arsenaux maritimes ne sont pas des organismes dont on puisse apprécier, *en passant*, le fonctionnement.

La Chambre des députés a bien compris que la permanence du

contrôle est la condition *sine qua non* de son efficacité; aussi a-t-elle, à une majorité de 300 voix (407 contre 107), repoussé l'amendement de M. le comte d'Agoult, qui voulait substituer au contrôle permanent un contrôle purement mobile.

Au reste, la permanence du contrôle est aujourd'hui d'autant plus indispensable qu'un décret récent, le décret du 25 août 1900, réalisant une réforme depuis longtemps poursuivie, a donné leur autonomie aux différents services constituant nos arsenaux. Cette mesure, applicable à partir du 1er janvier 1901 et dont la décision présidentielle du 1er mars suivant précise la portée, aura les plus heureux résultats. Chaque chef de service, désormais maître de tous ses moyens d'action, affranchi d'inutiles entraves, pourra diriger son service avec une pleine autorité, mais aussi avec une entière responsabilité.

Pour saisir cette responsabilité, pour la mettre en cause, si des erreurs sont commises, il faut, personne ne saurait plus le contester, un contrôle qui suive de près la marche des services d'action, qui garantisse le ministre et les préfets maritimes, — car le contrôle s'exerce pour eux aussi bien que pour le ministre, — contre les fautes de leurs subordonnés.

Les circulaires des 5 novembre 1900 et 15 janvier 1901, et la décision présidentielle du 1er mars suivant, précisent les conditions dans lesquelles l'inspection doit prêter son concours à l'autorité supérieure dans les ports et dans les établissements hors des ports.

Le contrôle permanent était utile sous le régime de l'ordonnance de 1844, il est indispensable sous le régime du décret du 25 août 1900. Supprimer aujourd'hui le contrôle permanent serait supprimer le régulateur de la machine administrative au moment même où la force de cette machine est doublée, et où le régulateur devient plus nécessaire que jamais.

Le Parlement a partagé cette opinion et sanctionné à son tour le principe de la permanence du contrôle dans les arsenaux. Ce principe était la base même du projet du gouvernement; le repousser, revenait à renverser toute l'économie du projet.

Est-ce à dire pour cela que l'inspection, telle qu'elle a fonctionné

jusqu'en ces derniers temps, réponde pleinement à son but? Non, et nous estimons que, tout en conservant dans les ports un contrôle permanent et préventif, il faut donner aux contrôleurs une orientation nouvelle. Faire fréquemment des vérifications de caisse chez les officiers comptables, visiter souvent les magasins, constater *de visu* les existants en matières, se transporter inopinément dans les ateliers et voir comment les travaux y sont conduits ; ce sont là des soins que l'inspection résidente actuelle ne néglige pas ; mais s'y adonne-t-elle partout d'une manière suivie? N'y a-t-il pas trop d'inspecteurs pour lesquels le travail de bureau constitue le fond même du service? Le contrôle ne doit pas se limiter à l'examen des pièces que l'administration lui communique : c'est là la partie secondaire de sa mission. Il doit, avant tout, être *extérieur*, se manifester au dehors, vérifier des *faits* plutôt que des *pièces*. C'est ce qu'a rappelé, avec beaucoup d'insistance, l'instruction du 15 janvier 1901 sur la répartition et le fonctionnement de l'inspection permanente dans les ports militaires. En vue de faciliter à l'inspection ce *service extérieur*, d'autres actes récents ont amélioré la situation et, par suite, le recrutement de ses employés que les inspecteurs ont à former au travail matériel des vérifications courantes. Il reste encore beaucoup à faire en ce sens, de façon à permettre aux inspecteurs, mieux secondés dans les détails, d'étendre le champ de leurs investigations.

Une des obligations qui semblent s'imposer le plus naturellement au contrôle résident, c'est de vérifier les comptes périodiques que produisent les ports et établissements de la marine : états de développements des dépenses en deniers, relevés trimestriels et comptes de gestion des magasins d'approvisionnements, comptes des travaux, comptes du matériel en service. Quand ces comptes arrivent à Paris, ils sont, les uns, soumis à la Cour des comptes, les autres, jugés administrativement sans l'intervention de cette dernière ; mais, dans un cas comme dans l'autre, il est évident que, s'ils ont été examinés localement par un contrôle opérant sur place et qui a pu rapprocher des faits réels les données des écritures, ces comptes tirent d'un tel examen un surcroît de garantie.

A l'heure actuelle, l'inspection résidente se laisse quelquefois trop absorber par la vérification des pièces courantes et ne consacre pas toujours aux comptes dont il s'agit tout le temps qu'elle devrait

leur donner : sans doute, elle en examine bien quelques-uns, mais, comme d'un autre côté, ils ne sont pas toujours soumis à son visa en temps utile, beaucoup viennent à Paris sans avoir été l'objet de sa part d'une revision approfondie. Il faut que le contrôle s'attache à vérifier de près la comptabilité des matières qui deviendra par là plus parfaite.

L'inspection de la marine ne se borne pas, d'ailleurs, à signaler les faits qui lui paraissent constituer une violation ou une application défectueuse des règles en vigueur.

A l'exemple de ce qui se passe depuis 1882 pour le contrôle de l'administration de l'armée et de ce que l'article 54 de la loi de finances de l'exercice 1901 réalise pour l'inspection des colonies, elle a, en vertu de l'article 1er du décret du 19 avril 1899 (*B. O.*, p. 596), « mission de proposer toute mesure de nature à simplifier « et à améliorer le fonctionnement administratif des services ». Grâce à la centralisation desdites propositions par la Direction du contrôle qui les examine et les défère, s'il y a lieu, aux bureaux compétents de l'administration centrale (Instruction du 8 juillet 1899, *B. O.*, p. 20, et arrêté ministériel du 10 juin 1900, *B. O.*, p. 1136), les résultats obtenus de ce chef par l'inspection peuvent être mis en lumière. Leur énumération sommaire figure, depuis 1899, dans l'exposé de la situation des services de la marine, joint en annexe au projet de budget, et permet de constater que le décret du 19 avril a ouvert ainsi une voie féconde à l'inspection de la marine.

La loi du 2 mars 1902 confirme cette attribution plus nécessaire que jamais avec l'autonomie des services.

Dans le même ordre d'idées, il faut enfin que le contrôle résident s'affirme comme un *organe d'études*, dont les ministres qu'occupe le souci des réformes administratives retireront bientôt les meilleurs fruits. Peut-être alors finira-t-on chez nous par savoir avec quelque précision comment sont administrées les marines étrangères, et il pourra sortir de là des leçons de progrès. En tout cas, les fonctionnaires du contrôle se feront un devoir d'acquérir des notions aussi étendues que possible sur la géographie économique de la France et des pays voisins; ces notions, il faut bien le dire, ne sont pas aujourd'hui assez en honneur chez les fonctionnaires de l'administration de la marine. On se fie un peu trop à l'adjudication publique

et à la concurrence des intérêts privés; elles ne suffisent peut-être pas toujours à assurer à une grande administration comme celle de la marine les meilleures fournitures et les meilleurs prix. Un contrôleur, qui connaîtrait d'une manière exacte toutes les ressources industrielles ou commerciales de la région où il serait en résidence, ferait certainement réaliser, de temps à autre, de grosses économies par l'État. Et si l'on objecte, comme on l'a fait déjà, que c'est plutôt là une affaire d'administration active que de contrôle, nous déclarerons ne pas bien comprendre une pareille remarque, ou, du moins, la trouver quelque peu byzantine. N'est-ce pas, en effet, pour un contrôleur, c'est-à-dire pour un fonctionnaire qui a reçu du ministre et de la loi elle-même mandat de lui signaler toutes les erreurs, toutes les fautes administratives de ses subordonnés, n'est-ce pas, pour un tel fonctionnaire, le plus strict des devoirs que de rechercher si les administrateurs soumis à son contrôle ne passent pas des marchés onéreux pour l'État, et, en vue de se faire une opinion sur ce point, n'est-il pas indispensable de comparer les prix acceptés avec ceux qui auraient pu être obtenus? Gardons-nous de nous payer de mots et donnons aux contrôleurs le moyen de rendre leur contrôle aussi fructueux et aussi efficace que possible.

La marine traverse actuellement une période de réformes : réformes dans l'ordre militaire, réformes dans l'ordre administratif. On veut remanier l'édifice maritime, l'adapter à des nécessités que ne pouvaient prévoir ni les auteurs du décret de floréal an VIII, ni ceux de l'ordonnance de 1844[1]. Rien de plus sage; mais, pour mener à bien une tâche aussi délicate, il faut procéder avec ordre, avoir des vues d'ensemble.

Le service du contrôle, par la nature même de ses fonctions et de ses études, est mieux placé qu'aucun autre pour aider à la réalisation du programme organique dont les esprits attentifs se préoccupent depuis plusieurs années dans les milieux maritimes. En dehors de l'action, affranchi de toute idée particulariste, saisissant les faits dans leur ensemble, il peut être, pour un ministre résolu à s'en servir, le guide le plus sûr, le conseiller le plus judicieux et le plus impartial.

[1] Voir Annexe n° VI.

### Indépendance du contrôle.

Pour remplir utilement sa tâche, le contrôle doit être permanent : il faut aussi qu'il soit indépendant de l'autorité locale, et ne relève que du ministre. C'est là pour lui une condition *vitale*, une vertu *cardinale*.

Sans permanence, le contrôle serait aveugle, sans indépendance il serait muet [1]; dans un cas comme dans l'autre, il serait infirme, il ne serait qu'une apparence, une illusion, un fantôme de contrôle, une fiction nouvelle à ajouter à la fiction de la prévoyance et de la responsabilité dans la marine.

L'indépendance paraît si évidemment indispensable à l'exercice des fonctions de contrôleur, que nous éprouverions quelque embarras à nous étendre sur ce point si nous ne savions par expérience avec quelle ténacité, avec quel acharnement on a voulu la faire disparaître. La tactique des adversaires du contrôle a, en effet, consisté tantôt à vouloir le contrôle exclusivement mobile, ce qui lui assurait l'indépendance sans la compétence, tantôt à accepter sa permanence sous condition de le subordonner à l'autorité locale au point de vue professionnel.

« Pour que le contrôle soit fort, efficace, actif et nerveux, il faut « qu'il soit indépendant, c'est-à-dire qu'il tire toute sa force de lui- « même, qu'il puisse agir avec une liberté entière. » C'est ainsi que s'exprimait un commissaire général, M. Jurien, frère aîné du très regretté amiral Jurien de la Gravière.

On ne contrôle pas qui vous note. L'exiger, ce serait vraiment supposer chez tous les contrôleurs une force d'âme et une abnégation poussées jusqu'à l'héroïsme. Il ne faut pas mettre un contrôleur dans la dangereuse alternative de signaler les défaillances de ses supérieurs, au risque de s'attirer leur animosité et de briser sa carrière, ou de fermer les yeux pour se créer des titres à leur bienveillance. Le contrôleur doit n'avoir rien à craindre et rien non plus à espérer de ceux qu'il contrôle. C'est à ce prix seulement, qu'on peut compter sur son impartialité, sa vigilance et son énergie.

Les auteurs du décret du 7 floréal an VIII l'avaient bien compris ;

[1] Voir Annexe n° VII.

aussi ont-ils proclamé en termes précis, l'indépendance de l'inspecteur à l'égard des autorités locales [1]. Théodore Ducos, à son tour, a vu qu'il ne retirerait rien de l'inspection qu'il réorganisait, s'il ne lui assurait pas cette même indépendance. Et, en 1882, quand on dota l'armée d'une loi sur l'administration, l'indépendance du contrôle fut une des bases fondamentales de l'organisation nouvelle.

De telles références suffiraient assurément à justifier, aux yeux les moins prévenus, cette disposition de l'article 6 de la loi : « Pour « l'exercice de leurs attributions, les membres du corps du Contrôle « sont dans une indépendance entière de l'autorité supérieure du « port ou de l'établissement auquel ils sont attachés et, au point de « vue de la discipline, ne relèvent que du ministre et de leurs supé- « rieurs dans leur hiérarchie propre. »

C'est parce que le commissariat n'est pas et ne peut pas être indépendant, qu'il ne peut pas exercer un véritable contrôle. Corps d'administration, subordonné au commandement par nécessité professionnelle, il peut signaler des irrégularités au préfet maritime, mais il doit s'incliner devant son autorité. La surveillance administrative, telle qu'il l'a exercée avant que le décret du 25 août 1900 entrât en application, n'a pu donner au ministre responsable aucune garantie ; celle qu'on aurait voulu lui confier dans une organisation très peu différente, n'en offrirait pas davantage.

Et c'est parce qu'il en serait de même de l'inspection, si elle était placée sous les ordres des préfets maritimes, qu'il faut repousser avec énergie la proposition souvent faite de la subordonner à l'autorité locale. Celle-ci, assurément, s'accommoderait fort d'un contrôle ainsi médiatisé, et l'animosité qu'on témoigne souvent aux inspecteurs s'éteindrait sans doute en même temps que leur indépendance. Mais ce n'est pas là le but à poursuivre.

On veut que le ministre, seul responsable devant le Parlement de la bonne gestion des crédits qui lui sont confiés, dispose d'un organe d'information grâce auquel rien de ce qui se passe dans son Département ne lui échappe. Eh bien, pour répondre pleinement à ce but, le corps du Contrôle ne doit relever que du ministre. A cette

[1] Voir Annexe n° VIII. (Lettre du ministre au préfet maritime de Brest du 12 messidor an XIII.)

condition-là, seulement, il pourra éclairer le ministre en toute impartialité sur l'exécution de ses ordres par les autorités locales.

Seulement, il faut répondre ici à une objection qui pourrait avoir un certain poids, si l'on n'y prenait garde.

L'indépendance des officiers du corps du Contrôle, dit-on, fait échec au commandement; elle crée le dualisme dans les arsenaux. Ce sont là tout simplement de grands mots, qui cachent une idée fausse.

Comme l'a dit l'amiral de Maigret devant la commission d'enquête extraparlementaire, « les préfets maritimes jouent un rôle dont le « côté administratif n'a pas moins d'importance que le côté mili- « taire, quand le premier ne prime pas l'autre ». Le préfet maritime est donc à la fois un chef militaire et un administrateur. Comme chef militaire, son autorité doit être absolue, personne ne le conteste; mais le Contrôle n'a rien à voir dans l'exercice de ses attributions militaires. Il y a là un ordre de faits qui échappe complètement à l'action des contrôleurs, qui est absolument en dehors de leur compétence. Ce n'est donc pas là que l'indépendance des contrôleurs fait échec au commandement.

Mais la situation devient toute différente, si l'on envisage les attributions administratives du préfet maritime. Quand il agit comme chef de l'administration de l'arrondissement, il doit, comme tout autre administrateur, comme tout mandataire, comme tout délégué du pouvoir central ayant la charge d'intérêts financiers et économiques, se conformer aux diverses prescriptions édictées pour la sauvegarde des intérêts du Trésor public, et rien n'est plus juste que de le soumettre aux observations du corps du Contrôle, chargé d'assurer dans tous les services l'exécution des lois et des règlements.

C'est là, d'ailleurs, une garantie pour le préfet maritime lui-même. Comme on l'a dit : « Le préfet véritablement animé de « l'amour de ses devoirs, voulant le bien, rien que le bien, ne « doit-il pas désirer avoir près de lui un homme indépendant, *par « position* et par caractère, qui lui dirait franchement qu'il s'est « trompé, et qui, dans le cas où il persisterait dans son erreur, « pourrait consulter le ministre sur le point en litige? » Ce n'est pas un contrôleur qui s'exprimait ainsi, mais bien un commissaire

général, M. Durand d'Ubraye, administrateur qui avait une grande réputation dans la marine.

Certains esprits, on ne l'ignore pas, repoussent avec horreur la seule idée qu'un préfet maritime puisse enfreindre le règlement ; une telle hypothèse est, pour eux, une véritable inconvenance, plus encore, une détestable atteinte à la discipline.

Nous savons mieux que personne, pour les bien connaître, que les officiers généraux placés à la tête de nos ports de guerre ont tous l'ardent désir d'user de leur autorité pour le plus grand bien du service de la marine. Mais les infractions au règlement ne se commettent pas toujours dans de mauvaises intentions ; elles peuvent résulter d'une connaissance imparfaite du règlement ; elles peuvent aussi résulter de cette idée un peu trop répandue chez beaucoup d'hommes d'action, que le règlement est une entrave, dont il faut souvent s'affranchir dans l'intérêt même du service.

Ce sont des infractions de ce genre que les préfets maritimes, aussi bien que les directeurs, peuvent journellement commettre, et il est bon, il est indispensable que le contrôle ait le droit de les rappeler au respect de la règle.

Les observations du contrôle ne vont d'ailleurs jusqu'au ministre qu'autant que les directeurs d'abord, et les préfets maritimes ensuite, se sont refusés à en tenir compte. La décision présidentielle du 1er mars 1901 est formelle sur ce point. Et le préfet maritime est toujours en droit de passer outre à ces observations ; il le doit même, s'il estime que l'intérêt du service exige l'exécution des mesures critiquées par le contrôle.

Les contrôleurs ne peuvent diriger, empêcher ou suspendre aucune opération, l'article 4 de la loi le proclame expressément, dans des termes empruntés au décret du 12 janvier 1853, qui régissait l'Inspection des services administratifs.

S'ils ont le droit de tout voir, de tout dire, de tout critiquer, ils n'ont jamais le droit de rien arrêter ; leurs observations n'ont aucun caractère suspensif.

L'indépendance du contrôle, on le voit, respecte scrupuleusement les prérogatives du commandement.

Les préfets, d'ailleurs, sont des hommes d'expérience ; ils s'inclinent le plus souvent devant les bonnes raisons qu'on leur donne,

parce qu'ils préfèrent prévenir les infractions, dans l'intérêt même du service, au lieu d'avoir à les corriger après coup.

On a, toutefois, le regret de le dire, il peut arriver, il est arrivé qu'un préfet maritime tolère un véritable abus, dont il profite, et, à l'appui de notre dire, citons deux faits [1] :

Les préfets maritimes perçoivent des indemnités pour frais de représentation.

Au port de Toulon, cette indemnité était d'abord fixée à la somme de 15,048 francs par an.

Un bal ayant été donné à la préfecture maritime, l'examen du compte des travaux de ce port a révélé que l'État a supporté une dépense totale de 1930 fr. 94 pour matières et main-d'œuvre fournies par la direction des constructions navales, par la direction d'artillerie et par la direction des travaux hydrauliques.

Cette dépense est classée dans les comptes, tantôt au titre des « Travaux ordonnés à l'occasion des fêtes publiques », tantôt au titre des « Réparations et entretien des bâtiments civils ».

L'ordre de travail est signé par le préfet maritime et porte en titre : « Installations pour le bal de la préfecture ».

On a fait des constatations de même nature, dans le même port, quelques années plus tard.

Dans le compte des travaux, on relève, en effet, sur la feuille d'ouvrage n° 937, intitulée : « Travaux exécutés à l'occasion des fêtes publiques ».

| | francs. |
|---|---|
| 1° Que, dans le 1er trimestre, la dépense en matières, déduction faite de la valeur du matériel réintégré en magasin, a été de | 2,642 02 |
| Et la dépense en main-d'œuvre | 2,559 31 |
| sous le titre : « Bal de la préfecture maritime », etc. | |
| 2° Que, dans le 2e trimestre, sous le titre : « Préfecture maritime, installation de l'éclairage électrique, décoration du théâtre », la dépense a été, en matières, de | 249 04 |
| Et, en main-d'œuvre, de | 521 07 |
| 3° Que, dans le 4e trimestre, sous le titre : « Installer l'éclairage électrique à la préfecture maritime pour les soirées données par le préfet », la dépense en matières, a été de | 506 01 |
| Et, en main-d'œuvre, de | 672 34 |
| TOTAL | 7,149 79 |

[1] Voir Annexe n° IX.

Il est à remarquer, d'ailleurs, que cette somme a été imputée sur les crédits prévus au budget pour « l'achat et l'entretien de l'outillage du service des constructions navales ». Ces crédits ont donc été détournés de leur spécialité, car ces dépenses d'apparat sont étrangères à la défense nationale.

Le montant de l'indemnité pour frais de représentation du préfet à Toulon était, à cette époque, et est encore de 17,280 francs.

L'indemnité pour chauffage et éclairage est de 3,240 francs. La dotation annuelle pour l'entretien de l'hôtel est, en outre, en 1899, de 8,500 francs et la dotation pour l'entretien et le renouvellement du mobilier de l'hôtel, de 5,500 francs. Toutes ces allocations qui s'ajoutent à la solde proprement dite (18,900 francs) et aux indemnités de fonctions devraient suffire.

Et bien, croit-on que le contrôle eût pu signaler ces graves irrégularités s'il eût été sous la dépendance du préfet maritime ? L'inspecteur en chef qui l'eût fait, aurait bientôt sans doute appris à ses dépens que le rôle de censeur de ses supérieurs est plein d'inconvénients.

## Économie de la loi du 2 mars 1902.
## Conclusions.

Il faut dans la marine un contrôle administratif. Ce contrôle doit être permanent ; il doit aussi être indépendant des autorités locales. La loi votée par les Chambres repose sur ces principes fondamentaux. Il serait inutile d'insister longuement sur les détails de l'organisation adoptée.

La loi spécifie que le contrôle est exercé par un personnel spécial, ne relevant que du ministre.

Le corps du Contrôle comprend dans les ports et établissements hors des ports un contrôle permanent, indépendant de l'autorité supérieure locale, et, à Paris, une Direction du contrôle, qui exerce son action sur l'administration centrale et coordonne les travaux des contrôleurs des ports.

De cette Direction relève un service des missions. Ce service, emprunté à l'organisation de Théodore Ducos, avait été institué par le décret du 19 avril 1899, et le Parlement en avait déjà sanc-

tionné l'existence en votant les crédits nécessaires à son fonctionnement. Il a pour objet de renforcer, de stimuler au besoin le contrôle permanent des ports, d'aller contrôler les arsenaux situés hors de France qui ne possèdent pas de contrôle permanent, de constituer, enfin, entre les mains du ministre, un organe d'information et d'études toujours disponible.

La loi maintient aux contrôleurs de la marine le bénéfice de l'état d'officier, mais en leur donnant une hiérarchie propre, calquée sur celle des contrôleurs de l'armée, et qui ne comporte aucune assimilation, aucune correspondance avec les grades de la marine. C'est là, on le comprend, une condition indispensable pour qu'ils puissent remplir leur mission en toute sécurité, en même temps qu'en toute indépendance.

Dès l'instant où le pouvoir législatif voulait que l'indépendance des contrôleurs ne fût plus matière à discussion, il était urgent de faire disparaître la correspondance des grades des officiers de l'inspection. Dès 1882, l'amiral Jauréguiberry le demandait dans le projet de loi des cadres des divers corps de la marine. L'amiral Aube, en 1886, puis, dans leurs propositions de loi, M. Brisson, en 1894, MM. Lockroy et Delcassé, en 1897, l'ont demandé à leur tour.

La loi du 2 mars 1902 réalise cette réforme et donne aux contrôleurs de la marine le statut des contrôleurs de l'administration de l'armée. On a jugé légitime la mise sur le même pied d'officiers qui exercent des attributions identiques, et se recrutent dans des conditions analogues.

Cette assimilation au contrôle de l'armée, au point de vue du statut et de la hiérarchie, a eu pour conséquence l'assimilation au point de vue des limites d'âge pour l'admission à la retraite.

Il ne faut pas oublier que les officiers du contrôle ont tous fait d'assez longues périodes de service à la mer ou aux colonies. Si l'on veut que les contrôleurs ne se confinent pas dans un rôle de bureau, si l'on veut qu'ils circulent sans cesse dans les magasins, sur les chantiers, dans les ateliers, ce qui est la véritable conception de leurs fonctions, il ne faut pas conserver en activité des hommes usés par l'âge et les fatigues du service.

L'abaissement de la limite d'âge rendra au contrôle une vigueur

qu'il n'a malheureusement plus. Toutefois, l'article 43 de la loi du 30 mars 1902, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1902 décide que l'article 10 de la loi du 2 mars 1902, abaissant les limites d'âge, n'aura pas d'effet rétroactif. Cet article ne s'appliquera qu'aux fonctionnaires qui auront bénéficié d'un avancement depuis la promulgation de la loi sur le contrôle. Cette disposition a eu pour objet de donner satisfaction à un desideratum de la majorité des membres de la commission de la marine au Sénat.

Tel était, dans ses grandes lignes, le projet soumis aux délibérations des Chambres et voté par elles. Il s'inspirait fidèlement des principes qu'ont défendus le commandant Gougeard, l'amiral Jauréguiberry, l'amiral Aube, ces trois ministres éminents, dont s'honore à si juste titre la marine.

Il s'inspirait aussi d'un projet de réorganisation de l'Inspection de la marine préparé en 1887 par l'honorable M. Barbey, alors ministre de la marine, et approuvé par le Conseil d'amirauté, que présidait feu le vice-amiral baron Duperré[1].

Ce projet instituait un contrôle à la fois permanent et mobile; comme bien d'autres, il n'a pas abouti. Mais, puisque les adversaires du contrôle se plaisent à le poser en rival du commandement, il n'est pas sans intérêt de citer un des considérants de la délibération du Conseil d'amirauté, composé, à ce moment, de toutes les sommités de la marine :

« Considérant qu'il s'agit non seulement de donner aux membres « de l'inspection les garanties de situation attachées à la consécra- « tion législative, mais aussi et surtout, pour satisfaire aux vœux « plusieurs fois exprimés par le Parlement, d'*affirmer* devant tous « les services de la marine les attributions dont ces fonctionnaires « sont investis, d'*accentuer* autant qu'il est possible l'importance de « leur mandat, d'en *prononcer*, d'en *accuser* le caractère *obligatoire* « pour ceux vis-à-vis desquels il s'exerce, en même temps que de « rendre plus grandes l'influence et l'autorité de ceux qui sont « chargés de l'exercer. »

Ainsi s'exprimait le Conseil d'amirauté dans sa séance du 29 no-

[1] Voir Annexe n° X.

vembre 1887. Voilà, certes, la meilleure et la plus éloquente réponse qu'on puisse faire à ceux qui accusent avec tant de passion le corps du Contrôle de visées ambitieuses et de prétentions excessives. Toutes les sommités de la marine ont répondu pour lui et lui servent ici de caution.

Un mot encore.

Si l'on n'a pas oublié que le contrôle est et doit rester l'organe du ministre, agissant sous ses ordres exclusifs et sous son impulsion directe, pour la sauvegarde de sa responsabilité devant les Chambres, on ne peut oublier non plus que le contrôle de l'administration de la marine est appelé, par ses rapports, à venir en aide au contrôle parlementaire lui-même.

Nous sommes autorisés à dire que le chef du Département, le ministre de la marine, a la claire notion du rôle que le contrôle doit remplir auprès de lui.

A leur tour, les pouvoirs publics ont exprimé leur sentiment sur le concours qu'un service de contrôle judicieusement organisé pourra leur prêter, pour l'exercice des droits et l'accomplissement des devoirs qu'ils tiennent de la Constitution.

Quelle que soit la décision à laquelle s'arrêtera le Parlement sur le système de l'autonomie des services et du fonds de roulement soumis aux délibérations des Chambres, l'organisation du contrôle ne conservait pas moins un caractère d'urgence indéniable.

Il était donc nécessaire que le projet de loi sur le contrôle, indépendant du projet relatif au régime administratif et comptable des arsenaux, fût discuté et voté, sans attendre le sort qui sera réservé à ce dernier.

Non seulement, en effet, la question du contrôle dans la marine entretenait partout et depuis trop longtemps des divisions funestes pour le bien du service, mais encore il convenait qu'une institution aussi indispensable cessât enfin d'être soumise au régime des décrets.

Les institutions qui reposent sur la seule bonne volonté des individus sont aussi peu durables que la vie et les dispositions des personnes. Il n'y a de vraiment assuré que celles qui ont la garantie d'une organisation disposant de moyens puissants et qui sont le correctif qu'appelle incessamment la faiblesse humaine.

Aussi longtemps que le contrôle dans la marine n'était pas organisé par la loi, et fortement constitué, les pouvoirs publics pouvaient s'attendre aux inconvénients cent fois signalés déjà de l'insuffisance du régime en vigueur dans les arsenaux et les autres services de la flotte.

Voilà pourquoi on a fait appel au législateur lui-même, et pourquoi on a demandé instamment que le Parlement voulût bien se prononcer sur le mode de contrôle qu'il prétendait imposer désormais à la marine.

Il est de l'essence du contrôle de se faire des ennemis nombreux, parfois des ennemis puissants; et une institution semblable, si utile qu'on la reconnaisse, ne peut cependant remplir sa mission et produire les résultats qu'on est en droit d'attendre de son fonctionnement normal qu'à la condition d'être fortement soutenue par les pouvoirs publics et par la loi.

C'est donc au législateur, et au législateur seul, qu'il appartenait d'assurer au contrôle de la marine une situation qui garantît son indépendance et l'efficacité de son action, en plaçant son existence et son régime hors des atteintes des services contrôlés.

### Exemples d'irrégularités ou d'abus.

Au cours des considérations générales servant d'exposé au projet de loi sur le contrôle de l'administration de la marine, on a été amené à dire quelques mots des scandales dont nos arsenaux maritimes furent le théâtre de 1835 à 1844, période pendant laquelle le corps du Contrôle n'existait plus.

Peut-être pensera-t-on qu'il a été fait appel à un passé déjà lointain et que le présent n'offrait pas d'exemples pour illustrer une pareille thèse. Il se trouve, en effet, des personnes pour affirmer que l'ordre le plus parfait règne maintenant dans nos arsenaux et que le contrôle y est superflu.

Nous tenons, nous aussi, à rendre hommage à l'esprit de probité qui anime notre administration, mais, sans vouloir nous poser en censeur du Département de la marine, il n'est pas difficile de donner des exemples topiques des regrettables errements auxquels se laisse parfois aller son administration, et ces exemples ne datent pas d'un demi-siècle, ils sont d'hier, ils sont d'aujourd'hui.

S'il est un principe de droit financier à l'observation duquel le Parlement attache de l'importance, c'est assurément celui de la spécialité des chapitres budgétaires. Voici, entre bien d'autres cas, un exemple qui prouve comment on le respecte au besoin dans la marine :

Une cession de charbon, d'une valeur de 50,000 francs est faite, en décembre 1893, par le service des constructions navales de l'un des ports, au service des défenses sous-marines, bien que ce dernier eût un large approvisionnement en combustible.

Cette opération, décidée d'ailleurs par le commissariat, à l'insu du directeur des défenses sous-marines, n'avait d'autre but, ainsi que l'a formellement reconnu l'administration locale, que d'augmenter, par une voie détournée et irrégulière, la dotation budgétaire du service des constructions navales et d'épuiser en même temps un crédit dont la direction des défenses sous-marines n'avait pas l'emploi et qui devait, par conséquent, être déclaré disponible. Mais on sait que la tendance des services publics est de vouloir, comme on l'a maintes fois constaté, épuiser à tout prix leurs crédits.

Le service des défenses sous-marines se proposait, au commencement de 1894, de rétrocéder ce même charbon au service cédant et de récupérer ainsi ses 50,000 francs. Un ordre ministériel interdit cette opération, qui eût été non moins irrégulière que la première.

L'administration, en procédant ainsi à une cession fictive de matériel, autorisait un virement de crédit formellement interdit par la loi et elle le masquait par un artifice d'écriture non moins condamnable. L'opération était, d'ailleurs, irréprochable dans la forme, et les contrôles extérieurs n'auraient rien pu y reprendre. L'Inspection de la marine seule a pu en saisir l'irrégularité parce que, présente sur les lieux, elle s'est aperçue que la cession faite ne répondait à aucun besoin réel et n'était qu'un virement déguisé.

Ce n'est pas là d'ailleurs un cas isolé.

On trouve un autre exemple de la violation des lois budgétaires dans les procès-verbaux de recettes qu'on antidate ou qu'on postdate, afin d'imputer, à sa convenance, sur tel ou tel exercice, les dépenses à liquider.

On en a cité des exemples, avec preuves à l'appui devant la

commission extraparlementaire d'enquête de la marine, dans les dépositions recueillies à Toulon, en 1894. Il n'y a plus à y revenir, l'administration n'ayant rien opposé de concluant aux constatations du contrôle local et n'ayant même pas essayé d'y répondre.

Quant aux achats faits en fin d'année uniquement pour épuiser des crédits menacés de tomber en annulation, ils sont d'une pratique courante : c'est à la suite d'observations de l'Inspection de la marine sur de tels achats que l'honorable rapporteur du budget de 1890 à la Chambre, a fait, d'accord avec le ministre lui-même, réduire les crédits du chapitre 30 de 467,000 francs. C'est, d'ailleurs, surtout pour mettre un terme aux opérations de ce genre qu'on a proposé de soumettre la marine au système du fonds de roulement.

Il n'est point surprenant que cet abus se soit si profondément enraciné dans les mœurs de l'administration de la marine, puisque certains ministres l'ont officiellement encouragé dans le passé. On pourrait citer telle circulaire ministérielle où il est dit « qu'il ne faut pas compter sur des reports d'un exercice à l'autre, et que tous les crédits non employés seront perdus pour le Département ».

Le rapport fait à la Chambre sur le budget de la marine de l'exercice 1889 a reproduit les nombreuses instructions ministérielles adressées aux ports pour leur prescrire de dépenser intégralement leurs dotations.

En présence de tels errements, l'inspection permanente, enchaînée par les ordres du ministre, ne pouvait plus, ainsi que l'écrivait un inspecteur en chef, qu'élever *timidement* la voix pour rappeler *inutilement* à l'observation des prescriptions réglementaires.

Au moins a-t-elle eu le mérite de le faire.

Pour que les crédits fussent exactement absorbés, il faudrait évidemment que les prévisions des ports fussent bien établies. Il n'en est malheureusement pas toujours ainsi, à en juger par les quelques exemples qui suivent.

Sous le régime antérieur à celui de l' « autonomie » qu'a institué le décret du 25 août 1900 et qui a été mis en vigueur à partir du 1er janvier 1901, les directions des ports établissaient, chaque année, les états de prévision de leurs besoins et les communiquaient au commissariat.

Celui-ci dressait, de son côté, l'état d'aperçu de la dépense qui, transmis au ministre, servait à répartir par port les crédits accordés par les Chambres, ainsi qu'à fixer leurs dotations.

Dans un port, le ministre avait fixé la dotation du chapitre 18 (Entretien de la flotte) à 422,025 francs, par dépêche du 30 juin.

Le 10 octobre, accédant à la demande même de l'administration locale, il élevait la dotation à 1,007,735 francs. Quelques jours après seulement, le 23 octobre, le ministre était obligé de ramener ce dernier chiffre à 747,025 francs.

A ce sujet, le ministre s'exprimait ainsi :

« Cette différence provient de données inexactes ou incomplètes.
« Je ne puis que regretter que les inexactitudes signalées n'aient
« pas été relevées en temps utile et m'aient été signalées alors que
« la nouvelle répartition était fixée et que les ventilations entre les
« différents chapitres du budget étaient arrêtées. »

Par dépêche du 15 juin 1900, un de nos ports reçoit les dotations ci-après :

| | francs. |
|---|---|
| Chap. 29. Approvisionnements de la flotte | 3,700,000 |
| — 30. Entretien des bâtiments de servitude | 650,000 |
| Soit, au total | 4,350,000 |
| Les crédits demandés par l'administration locale se montant à | 4,976,000 |
| C'est donc une réduction de | 626,000 |

qui est opérée sur ses prévisions.

Dès le 2 août, le commissaire aux approvisionnements signale un déficit de 480,500 francs sur l'ensemble des deux chapitres. Le major général, effrayé de la situation présentée par le service administratif, demande, pour entretenir les approvisionnements du port, un supplément de dotation de 880,000 francs.

Le 8 octobre, le détail des approvisionnements continuant à considérer la situation des deux chapitres comme précaire demande à Paris d'augmenter la dotation de 277,000 francs, chiffre minimum auquel il évalue le déficit à prévoir en fin d'exercice.

Une dépêche du 3 décembre accorde 50,000 francs au titre du chapitre 30, pour l'achat de certaines matières d'emploi commun.

| | francs. |
|---|---|
| Or, la situation des crédits au 1er mars 1901 fait ressortir, sur le chapitre 29, un disponible de...................... | 258,517 92 |
| Sur le chapitre 30, un disponible de.................... | 93,615 38 |
| Soit, au total....... | 352,133 30 |

En résumé, la dépense a été inférieure de près d'un million aux prévisions initiales de l'administration locale et cette différence eût encore été plus grande si l'on avait accordé au port les suppléments de dotation qu'il réclamait comme indispensables.

Dans un autre port, l'état de situation des crédits engagés au 1er février 1901 sur le chapitre 24, « Achat pour les travaux de constructions neuves », fait ressortir un déficit de 382,384 fr. 66, par rapport à la dotation.

Sur ces bases, on adresse au Parlement une demande de crédits supplémentaires.

Or, la situation du 1er mars fait ressortir, au lieu d'un déficit, un disponible de 296,340 fr. 07.

D'où, à un mois d'intervalle, un écart de 688,724 fr. 73.

Le Département s'est donc trouvé dans la fâcheuse obligation de laisser tomber en annulation des crédits sur un chapitre pour lequel il a signalé au Parlement une insuffisance de ressources.

Faut-il montrer maintenant comment les crédits alloués pour un travail sont dépensés pour un autre. En voici un exemple entre tant d'autres[1] :

De 1881 à fin 1883, le ministre avait accordé successivement des crédits qui s'élevaient en totalité à 8,500 francs pour la substitution d'un kiosque à l'estrade des musiques militaires et maritimes de la place du Champ-de-Bataille, à Toulon.

Or, il résulte de la matricule des immeubles de la marine, tenue par la direction des travaux hydrauliques, que la valeur de cet édifice qui était, en 1880, seulement de 820 fr. 18, est aujourd'hui de 27,890 fr. 82. Ce travail a même dû coûter beaucoup plus cher, au dire des hommes compétents.

Puisque le ministre n'avait accordé, de 1881 à 1883, que 8,500 francs, on est en droit de se demander quelle dotation de

[1] Voir Annexe n° XI.

quels autres travaux a supporté l'excédent de dépense, qui est de 19,390 fr. 82.

Voici encore, dans le même ordre d'idées, un fait qui ne manque assurément pas d'intérêt.

Le ministre avait prescrit d'appliquer en 1883, à la construction du cuirassé *Magenta*, 152,000 journées d'ouvriers. L'inspection, en vérifiant les comptes de la direction des constructions navales, constata qu'on n'avait réellement dépensé, pour ce bâtiment, que 94,736 journées.

Pourquoi ce travail avait-il été poussé avec aussi peu d'activité, malgré les ordres du ministre? Et, à quoi avaient été employées les 57,000 journées qu'on n'avait pas dépensées pour le *Magenta?*

L'inspection demanda des explications au service technique, mais les réponses de ce service ne furent pas lumineuses. Les recherches faites dans la comptabilité des travaux n'ont jamais permis d'élucider ce point, et l'inspection n'a pu que saisir le ministre de cette affaire dans son rapport sur les comptes des travaux.

Aussi, l'un des membres de la commission d'enquête extra-parlementaire de la marine a-t-il pu dire en 1895 : « J'ai fait depuis « dix ans partie du comité des comptes et coopéré à ses travaux; je « sais pertinemment qu'il est impossible de comprendre quoi que ce « soit à l'emploi de la matière et de la main-d'œuvre aux travaux..... « personne de nous ne sait et n'a jamais pu savoir ce que coûte la « construction d'un *Brennus* ou d'un *Magenta*. »

Il n'a jamais été répondu à cette critique sévère de notre comptabilité administrative par un ancien membre de l'inspection des finances.

On accuse souvent l'administration de la marine d'un excès de rigueur à l'égard de ses fournisseurs; le fait suivant prouve qu'elle sait quelquefois se montrer bienveillante pour eux.

Dans un port, le marché de bougies stéariques et de bougies pour fanaux était expiré.

L'administration proposait néanmoins d'acheter, sur ce marché, 1000 kilogr. environ de ces produits qui restaient dans les magasins du fournisseur.

L'inspection s'oppose à cet achat qui ne répond à aucun besoin.

Le service intéressé réplique : « Il avait cru, dit-il, qu'il était de « très bonne administration et conforme aux intérêts de l'État « d'aider un fournisseur consciencieux à se débarrasser de ses « excédents de livraison. »

Or, quelques jours après, on allait recevoir sur l'autre marché remplaçant le précédent, 18,000 kilogr. de bougies, et à un prix de beaucoup inférieur. Il y avait donc tout le contraire d'un intérêt pour l'État à faire cet achat.

Quant au fournisseur auquel on voulait être agréable, il n'était sans doute pas très consciencieux, quoi qu'en ait dit l'administration, puisque, dans les deux mois précédents, il avait été frappé de retenues s'élevant à 1664 fr. 07 pour retards dans ses livraisons.

La proposition a d'ailleurs été retirée sur les instances de l'inspection.

Dans un autre ordre d'idées, on peut donner un exemple de regrettable imprévoyance de la part de l'administration. On le cite, entre beaucoup d'autres du même genre, parce qu'il est facile d'en saisir toutes les conséquences.

A la date du 26 juillet 1892, l'inspection locale de Toulon rendait compte au ministre que, ce même jour, le port lui demandait d'être autorisé, par télégramme, à se pourvoir immédiatement de 10,000 hamacs à double fond pour les bâtiments de la flotte.

Il y avait, en effet, extrême urgence. Le stock réglementaire était de 7,767 pour l'approvisionnement normal et de 11,000 pour la réserve de guerre. Or, on en était complètement dépourvu. Au point qu'ayant reçu l'ordre d'armer le *Mytho*, il avait fallu prélever 2,000 de ces effets de couchage sur le stock de réserve des troupes de la marine.

Déjà cependant, le 26 septembre 1890, le contrôle local, lors de l'inspection de l'atelier de la pavillonnerie, avait constaté et signalé que le matériel de guerre à réserver n'était pas au complet.

Ainsi, ce n'est que deux ans après environ qu'on s'avise de reconstituer l'approvisionnement de hamacs.

On ne saurait oublier les leçons du passé. Que serait-il advenu de cette imprévoyance, au cas d'une mobilisation ordonnée sur-le-champ? Non seulement les hommes d'équipage eussent été obligés, faute de hamacs, objets de première nécessité, de coucher n'importe

où, n'importe comment, pendant plus ou moins de temps, mais encore ces mêmes objets eussent fait défaut aux hommes de troupe.

En outre, à cette même date du 26 septembre 1890, il manquait 797 pavillons de signaux français ou étrangers, et si une mobilisation avait été ordonnée, les signaux d'escadre eussent été impossibles, faute des pavillons indispensables.

Un fait récent fournit un exemple non moins frappant de l'inexactitude des prévisions de l'administration en matière de préparation du budget et d'achats, et des procédés irréguliers auxquels on a recours pour échapper aux conséquences des erreurs commises dans les prévisions.

Si les prévisions étaient bien établies, les crédits demandés au Parlement répondraient pour chaque chapitre du budget, aux besoins à assurer.

La spécialité budgétaire se prolongeant, depuis 1887, au matériel en approvisionnement dans les magasins, l'avoir-matières de chaque chapitre budgétaire devrait, d'autre part, être représenté en magasin par des matières d'une valeur égale à l'avoir accusé par les écritures.

Jusqu'en 1897, le service des constructions navales avait été chargé de constituer, tout à la fois, l'approvisionnement des matières nécessaires aux *réparations* des bâtiments de la flotte, et l'approvisionnement des matières nécessaires à leur *entretien* proprement dit. Deux chapitres du budget répondaient à cette double charge : le chapitre 27 « Réparations » et le chapitre 29 « Entretien » dans le budget de 1898 ; les matières acquises sur les crédits de ces deux chapitres étaient renfermées, dans chaque port, dans le magasin de la direction des constructions navales.

En vue d'accélérer la mobilisation de la flotte, un décret du 14 août 1897 a chargé le major général d'assurer les délivrances de matériel d'entretien aux bâtiments et a donné à cet effet un magasin spécial au service de la flotte, dans les ports de Cherbourg, Brest et Toulon. En conséquence, le service des constructions navales a dû verser au magasin de la flotte ce qu'il possédait au titre de l'entretien.

Voici ce qui s'est passé au port de Toulon :

D'après les écritures, le magasin des constructions navales possé-

dait, au 1er janvier 1898, au titre du chapitre 29 « Entretien » un avoir de 16,777,000 francs : il aurait dû verser au magasin de la flotte des matières d'une valeur égale. Il ne put en verser que pour 12,956,000 francs. L'avoir *réel* du chapitre 29 en magasin, était donc inférieur de 3,821,000 francs à l'avoir en écritures de ce chapitre.

Comment s'expliquait cette situation ? Elle résultait, en première ligne, de ce que, depuis l'époque où les dépenses pour réparations et les dépenses d'entretien ont fait l'objet de deux chapitres distincts du budget, les prévisions de dépenses pour réparations ont été trop faibles, alors que les prévisions de dépenses d'entretien étaient plutôt exagérées. Le chapitre « Réparations », insuffisamment doté, n'a pu suffire aux besoins qu'il devait assurer.

Pour parer aux conséquences fâcheuses de cette erreur dans ses prévisions, l'administration a cherché un supplément de ressources dans le chapitre « Entretien » plus généreusement doté. Un vice de la comptabilité du matériel en approvisionnement dans la marine lui a fourni l'expédient nécessaire pour atteindre ce résultat.

Le principe de la spécialité budgétaire s'étend, on l'a dit, au matériel en approvisionnement : les chapitres du budget se continuent en quelque sorte dans l'approvisionnement, le matériel acquis sur les crédits d'un chapitre entrant en magasin au titre de ce même chapitre. Chaque chapitre se trouve ainsi posséder au budget, un *crédit-deniers*, et, dans les magasins, un *avoir-matières*. Cependant, et c'est là le vice du système, le matériel en approvisionnement dans le magasin d'un service n'est pas effectivement divisé par chapitre : il constitue une masse indivise, sur laquelle chacun des chapitres du service en cause a une créance égale au chiffre de son avoir-matières. Il est, dès lors, aisé d'éluder le principe de la spécialité budgétaire.

Quand les crédits du chapitre « Réparations » étaient épuisés, on achetait avec les crédits du chapitre « Entretien » des matières qui entraient en magasin au titre de ce dernier, mais se confondaient dans la masse indivise de l'approvisionnement ; elles en sortaient ensuite au titre du chapitre « Réparations » pour permettre l'exécution de travaux de réparation.

Qu'en résultait-il ? C'est qu'en écritures, l'avoir-matières du chapitre de l'entretien allait toujours grossissant alors qu'en réalité, il

s'appauvrissait. Le jour où l'on voulut faire le départ entre l'avoir du chapitre de l'entretien et l'avoir du chapitre « Réparations », il fallut bien reconnaître que la réalité ne répondait nullement aux écritures, et que le magasin ne possédait pas les matières nécessaires pour représenter le montant de la créance du chapitre de l'entretien ; il s'en fallait, on l'a dit, de 3,821,000 francs. Ce déficit provenait presque intégralement de véritables virements faits du chapitre de l'entretien au chapitre des réparations

Pour atténuer ce déficit, on fouilla le magasin des constructions navales, on y prit tout ce qui pouvait plus ou moins vaguement se délivrer à la flotte de matériel en partie inutilisable, et l'on ramena la dette du chapitre « Réparations » au chapitre « Entretien » à la somme de 1,743,000 francs, qu'on ventila purement et simplement de celui-ci à celui-là. Cette ventilation constitua une perte sèche pour le service de la flotte, qui a été dépouillé dans les mêmes conditions de 796,000 francs à Cherbourg. Le service des constructions navales s'est, naturellement enrichi d'autant.

Un pareil fait n'est-il pas la preuve irréfutable d'une mauvaise gestion administrative et d'une comptabilité défectueuse ?

Aussi le ministre a-t-il pris la résolution de mettre fin à cette situation en réformant les attributions des services et les méthodes de comptabilité reconnues vicieuses.

Voici maintenant un exemple de fraudes, de malversations même, commises par un entrepreneur, dans l'exécution de son marché, sans que ni le commissaire aux travaux, surveillant administratif, ni l'ingénieur, contrôleur technique, aient élevé la voix pour défendre les intérêts du Trésor [1].

En 1894, le *Redoutable* eut à subir des réparations importantes et urgentes. Le port de Toulon confia ces réparations à l'industrie. Il passa un traité aux termes duquel l'entrepreneur devait, pour certains travaux déterminés dans des actes additionnels, fournir des ouvriers dont les salaires seraient fixés, de concert avec la marine et toucher pour sa part, à titre de frais généraux une majoration de 70 et 75 p. 100 sur la valeur de la main-d'œuvre nécessitée par les travaux et de 12 p. 100 sur l'ensemble des matières, de la

[1] Voir Annexe n° XII.

main-d'œuvre et des frais généraux. Or, le contrôle fut informé qu'un certain nombre d'ouvriers percevaient des salaires inférieurs à ceux auxquels ils avaient été taxés et, chose plus grave, que toutes les démarches faites par les intéressés tant auprès du surveillant administratif, le commissaire aux travaux, qu'auprès du service technique, c'est-à-dire auprès des contremaîtres et de l'ingénieur, étaient demeurées sans résultat. Le surveillant administratif n'essaya même pas d'intervenir auprès du service technique et se borna à délivrer à ces ouvriers un certificat constatant qu'ils figuraient, en effet, dans la comptabilité de l'entreprise, avec un salaire supérieur à celui qu'ils touchaient réellement.

Les contremaîtres auxquels ils se plaignirent de ne toucher, par exemple, que 1 franc, 1 fr. 75, 3 fr. 50, alors qu'ils avaient été engagés respectivement à raison de 4 francs et de 5 fr. 25 par jour et que ce salaire était réellement déboursé par la marine, leur répondirent qu'ils avaient tort de se plaindre, attendu que certains de leurs camarades, dans les mêmes conditions, ne percevaient que 0 fr. 75. Ils résolurent de soumettre leurs réclamations à l'ingénieur, mais quand ils se présentèrent à la direction des constructions navales, ils ne furent pas écoutés.

Les fraudes dont il vient d'être parlé n'étaient d'ailleurs pas les seules. Certains ouvriers étaient taxés à des prix exagérés. On vit, par exemple, un apprenti du port qui y touchait un salaire journalier de 0 fr. 70 se faire congédier par l'administration de la marine, et dès le lendemain, être enrôlé par l'entrepreneur et taxé par le contremaître de la marine à 4 francs par jour, non compris la majoration, en sorte que la journée de travail que l'État, la veille, payait 0 fr. 70 par jour, lui occasionnait le lendemain une dépense de 7 fr. 84.

Le contrôle local a estimé à l'époque la perte que ces procédés faisaient subir à l'État et l'a évaluée à 200,000 francs, au moins, sur une dépense de 800,000 francs.

Des ouvriers prétendirent, en outre, que, dans l'atelier de l'entrepreneur, on les occupait, en l'absence des surveillants de la marine, à d'autres travaux qu'à ceux concernant le *Redoutable*.

Le contrôle porta ces faits à la connaissance du ministre. Le ministre, qui était alors M. Félix Faure, prescrivit immédiatement d'ouvrir une information. Quelque temps après se trouvant à Toulon,

il adressa à l'ingénieur de l'État, chargé de la surveillance des travaux du *Redoutable*, des reproches d'une extrême sévérité.

L'information aboutit à un dessaisissement de la justice maritime, par suite de circonstances qui sont restées inconnues.

Les personnes à mettre en cause étaient l'entrepreneur et les contremaîtres. La prévention ne fut retenue que contre un sous-traitant absolument étranger à la marine et pour des faits consommés en dehors de l'arsenal. La justice maritime devenait donc incompétente et l'affaire fut en effet déférée au tribunal correctionnel de Toulon.

L'acquittement de ce sous-traitant, sans obligation vis-à-vis de l'État, s'imposait et fut en effet prononcé, mais le jugement du tribunal correctionnel de Toulon contenait des considérants tellement sévères et désobligeants pour les agents de la marine qu'ils donnaient, dans une certaine mesure, satisfaction à la conscience publique et que le ministre, comprenant la nécessité d'une sanction, fit donner l'ordre au procureur de la République, par son collègue de la justice, d'interjeter appel du jugement intervenu.

L'arrêt de la Cour ne pouvait que confirmer la décision des premiers juges.

Il n'y a pas lieu de s'appesantir sur la façon dont cette affaire a été conduite. Ce qu'il faut mettre en évidence, c'est que des abus de ce genre ne peuvent être révélés que par un contrôle local, qui puise dans son indépendance le droit de tout voir et de tout dire, tandis qu'au contraire, la surveillance administrative hésitera toujours à soulever des incidents fâcheux dont l'autorité supérieure pourrait lui savoir mauvais gré.

Et, pour terminer ces quelques exemples pris au hasard entre tant d'autres, voici encore un fait d'un caractère plus délicat [1] :

En 1897, la vérification continue et attentive des états de frais de route, conduit l'inspection résidente d'un port à découvrir qu'un commissaire de l'inscription maritime, abusant de ses fonctions, s'était fait payer des indemnités de route et de séjour pour des voyages sans utilité et même pour des déplacements fictifs.

Tout d'abord, l'administration locale, qui n'a rien su empêcher,

[1] Voir Annexe n° XIII.

oppose des fins de non-recevoir aux observations du contrôle; on ne saurait, dit-elle, discuter les affirmations d'un officier du commissariat relatives à ses propres déplacements.

L'inspection insiste et évalue à un millier de francs l'importance des détournements commis sur un total de 2,077 francs de payements effectués.

L'administration prétend que l'officier incriminé a pu valablement percevoir une demi-vacation dans certains cas où il s'en est alloué une entière et parvient ainsi à réduire à 589 fr. 60 le chiffre des détournements. En outre, pour que la malversation ne laisse pas de trace manifeste, elle ne dresse même pas d'ordre de reversement et c'est par voie de restitution anonyme que le coupable s'acquitte vis-à-vis du Trésor.

Toutefois, comme on se trouve en présence d'un rapport de l'inspection résidente, comme on veut éviter que celle-ci ne s'adresse au ministre, ce qu'elle ne manquera pas de faire si une sérieuse satisfaction n'est donnée à ses observations, le préfet maritime se décide à agir.

Par un ordre de principe, il définit strictement les conditions dans lesquelles les commissaires de l'inscription maritime pourront, désormais, se déplacer et, en même temps, il invite le fonctionnaire coupable à demander sa mise à la retraite qui est immédiatement prononcée.

A ceux qui oseraient affirmer qu'il n'y a pas d'abus dans la marine, on a opposé, non pas de vagues allégations, mais des faits précis, indiscutables. Ces faits prouvent avec une évidence brutale que le contrôle n'est pas un objet de luxe, dont la marine puisse se passer.

Si bonne que puisse être une organisation, et ce n'est malheureusement pas le cas pour la marine, cette organisation n'est qu'un instrument qui facilite l'accomplissement de la tâche, mais elle n'est jamais assez parfaite pour dispenser les hommes de toute surveillance. Prenez les lois ou les règlements les plus riches en mesures de précaution; si personne ne veille à leur stricte application, vous verrez bientôt ces mesures tournées par la négligence des uns, par les fraudes et la corruption des autres.

---

# ANNEXES AUX CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

---

## I.

*Note au sujet des conditions de livraison du 3e bassin de Missiessy.*

L'inspection de Toulon, dans son rapport annuel de 1898, appelait l'attention du ministre sur les conditions de livraison du 3e bassin de Missiessy.

Le marché de gré à gré, conclu le 24 septembre 1894, avec M. Hersent, pour la construction de ce bassin, stipulait une prime de 500 francs par jour d'avance réalisé. Cette prime s'est élevée à 30,500 francs, la recette du bassin ayant été prononcée le 20 septembre 1898, en avance de 61 jours sur la date de livraison stipulée au marché.

Mais le bateau-porte qui devait lui servir de fermeture n'a été livré que le 30 septembre 1899, suivant marché du 27 juillet 1898 passé avec MM. Schneider.

*A deux mois près* la commande de la porte a donc *concordé avec la livraison du bassin lui-même.*

Il y a eu là un défaut de prévision et d'entente entre les services sur lequel le ministre a demandé des explications.

Le directeur du matériel, par note du 7 décembre 1898, a invoqué la pénurie des crédits de 1898 et la nécessité de remanier les premiers plans. Ces deux explications ne semblent pas résister à l'examen du dossier.

En fait, l'erreur vient du défaut d'entente des services intéressés : la construction du bassin incombant aux travaux hydrauliques et celle de la porte aux constructions navales.

Les travaux hydrauliques n'ont prévenu les constructions navales que le 23 juin 1897 qu'il y avait un bateau-porte à commander, soit près de trois ans après le commencement des travaux du bassin.

Le 5 juillet suivant, des plans ont été demandés à la direction des constructions navales de Toulon. Ces plans n'ont été envoyés à Paris que le 28 février 1898. Il appartiendrait au service technique d'examiner si les modifications apportées à la section d'écoulement de l'eau des compartiments étanches, justifient ce long délai pour l'exécution d'un travail de la dernière urgence.

En résumé, le 3e bassin de Missiessy, que l'on considérait comme si urgent que l'on a stipulé une prime de 500 francs par jour de livraison d'avance n'a pu servir que plus d'un an après sa livraison, faute de porte et, en dehors des inconvénients matériels résultant de cette situation, on a payé 30,500 francs de prime d'avance de livraison.

## II.

### PROCÈS ROLLET.

*Résumé de l'affaire des subsistances de Rochefort* (1846-1847).

Depuis plusieurs années déjà, la rumeur publique signalait les désordres de la direction des subsistances du port de Rochefort, lorsqu'en 1844, arrivèrent dans ce port MM. Samson et Escande, officiers du corps du Contrôle que l'ordonnance du 14 juin 1844 venait de reconstituer. Le contrôle de la direction des subsistances avait été, jusque-là, exercé par des officiers du commissariat, chargés en même temps de fonctions administratives. Cette réunion entre les mêmes mains des attributions de contrôle et d'administration était, d'ailleurs, depuis 1835, le régime de tous les arsenaux de la marine.

MM. Samson et Escande, après une enquête rapide, portèrent à la connaissance du préfet maritime les irrégularités qu'ils avaient relevées; puis, en présence de la persistance de ces irrégularités et de la gravité des faits découverts, n'hésitèrent pas à saisir la justice civile, compétente en la matière.

Les poursuites s'exercèrent à l'égard du directeur des subsistances, de deux gardes-magasins, d'un commis principal et de plusieurs maîtres ouvriers de ce service, ainsi que des fournisseurs, meuniers et bouchers, qui s'étaient rendus coupables de fraudes dans l'exécution de leurs marchés.

5

Les fraudes commises de concert entre les fournisseurs et les agents des subsistances étaient de nature fort variée :

Tantôt, les meuniers chargés de moudre le blé de la marine détournaient le blé d'excellente qualité que leur confiait l'administration, et livraient des farines audacieusement falsifiées ;

Tantôt, les bouchers livraient des viandes de qualité inférieure, ou même du suif qu'on leur payait comme viande ;

Tantôt, enfin, pour profiter d'excédents habilement constitués dans les magasins, les agents de la marine simulaient des livraisons de blé, de fagots, de bois à brûler, de vin et de viande, et partageaient avec les fournisseurs la valeur de ces livraisons fictives.

Ces fraudes avaient pu se pratiquer impunément pendant de longues années, grâce à la faiblesse du contrôle exercé par le commissariat. Les commissions de recette qui auraient dû s'assurer de la qualité et de la quantité des denrées livrées, ne se réunissaient généralement pas et se bornaient à signer de confiance les procès-verbaux préparés par les gardes-magasins. Il n'était point opéré de recensements dans les magasins. Bref, le désordre le plus complet régnait dans le service des subsistances, lorsque des contrôleurs énergiques vinrent signaler le mal.

Les accusés, au nombre de 34, furent traduits d'abord devant la Cour d'assises de la Charente-Inférieure ; mais, le procureur général près la Cour royale de Poitiers ayant demandé le renvoi pour cause de suspicion légitime, la Cour de cassation rendit le 9 octobre 1846 un arrêt conforme et renvoya les 34 accusés devant la Cour d'assises du département de la Vienne.

Le directeur des subsistances se suicida dans sa prison, en apprenant l'arrestation d'un de ses principaux complices.

Les débats, commencés le 28 décembre 1846, ne furent clos que le 13 janvier 1847. Ils mirent en pleine lumière les agissements frauduleux de l'administration des subsistances, l'insuffisance du contrôle exercé jusqu'en 1844 par le commissariat et les services rendus par MM. Samson et Escande, les nouveaux contrôleurs.

A la suite d'un réquisitoire remarquable de M. le procureur général Allain-Targé, père de l'ancien ministre des finances et grand-père par alliance du regretté M. de la Porte, député, les deux gardes-magasins et le commis principal des subsistances, ainsi que deux meuniers, furent condamnés. Les autres fournisseurs bénéfi-

cièrent d'un acquittement; il ressortait, en effet, des débats qu'ils avaient été incités à ces agissements criminels par l'administration des subsistances elle-même; quant aux agents inférieurs de ce service, ils n'avaient guère été que les instruments passifs et presque inconscients de leurs supérieurs.

Telles furent les malversations des subsistances de Rochefort. Cette affaire eut un retentissement considérable dans tout le pays, en dévoilant les désordres dont les arsenaux de la marine avaient été le théâtre pendant de longues années, en l'absence d'un contrôle indépendant de l'administration.

*Gazette des Tribunaux.*

21-22 *septembre* 1846. — La Cour royale de Poitiers ordonne la mise en accusation des 34 prévenus et les renvoie devant les assises de la Charente-Inférieure.

10 *octobre* 1846. — Audience du 9 octobre 1846 : La Cour de cassation, sur demande du procureur général de Poitiers, prononce le renvoi devant la Cour d'assises du département de la Vienne, pour cause de suspicion légitime.

31 *décembre* 1846. — Audience du 28 décembre 1846 : Ouverture des débats.

1er, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 *janvier* 1847. — Suite des débats.

15 *janvier* 1847. — Audiences des 12 et 13 janvier : Prononcé du du jugement.

18 *avril* 1847. — Arrêt de la Cour de cassation du 17 avril, cassant le jugement à l'égard de Laugaudin, en ce qui concerne le montant de l'amende. Renvoi devant la Cour d'assises des Deux-Sèvres.

III.

*Au sujet des malversations de Rochefort et de l'incendie du Mourillon.*

Chambre des Députés — Séance du 11 février 1847.

M. Dufaure. — Qui ne sait, Messieurs, quelle immense autorité a, sur les classes peu éclairées, l'exemple de ceux qui sont appelés à les diriger, à les conduire, à leur commander? et n'est-il pas naturel

que cet exemple devienne leur loi, leur règle de conduite? Je suis obligé d'en rappeler une terrible démonstration.

On a parlé de l'affaire de Rochefort; je veux en parler au point de vue de l'influence désolante, désastreuse, qu'une mauvaise administration peut avoir sur la société tout entière.

Vous avez lu comme moi, Messieurs, les débats déplorables que la Cour de Poitiers a entendus. Vous y avez vu ceci : des habitants des campagnes, simples, sans lumière, sont traduits devant la Cour d'assises ou y viennent comme témoins. On leur demande de rendre compte de ce qu'ils avaient fait; ils n'hésitaient pas. Mon Dieu! ce qu'ils avaient fait; il semblait, à les entendre, que ce ne fût rien : ils avaient fraudé, par exemple, les farines qu'ils livraient à l'État, c'est-à-dire qu'il y avait dans leur fait ce double abus, j'emploie le mot le plus doux : 1° de voler l'État; 2° d'exposer, par des aliments altérés, la vie de nos marins.

Il y avait ce double crime, Messieurs, et on en parlait naïvement comme d'une chose ordinaire, on avait l'air de se douter à peine que ce fût là un crime des plus odieux. Savez-vous pourquoi, Messieurs? c'est que l'incitation, depuis longtemps (ce n'est pas sous le ministère de M. l'amiral de Mackau que cela s'était produit seulement), c'est que depuis quinze ans, depuis vingt ans, l'incitation leur venait des chefs de l'administration maritime, de la direction tout entière des subsistances; on les appelait pour être complices du crime et pour partager les bénéfices de cette odieuse fraude; de manière que ces gens simples ne croyaient pas commettre une action criminelle, puisque des hommes si haut placés, entourés de toutes les faveurs du gouvernement, couverts de décorations, y participaient.

*A gauche.* — C'est cela! c'est cela!

M. Dufaure. — Puisque ces hommes étaient leurs incitateurs.

*A gauche.* — Des hommes bien pensants, bien votants!

M. Dufaure. — Vous voyez, Messieurs, l'influence et l'autorité de l'exemple; elle a été terrible. (*Sensation.*)

Et puisque j'ai parlé de l'amiral de Mackau, je le prie de bien croire qu'il est un autre événement qui s'est passé dans l'administration de la marine, qui a produit aussi un déplorable effet, et je suis sûr que je ne serai pas démenti dans ce que je vais dire par les personnes qui habitent les lieux où cet événement s'est passé.

Nous avons parlé l'année dernière de cet incendie du Mourillon, qui a manqué de mettre en cendres notre plus grand arsenal maritime. M. le ministre de la marine nous a dit qu'il s'expliquait très simplement : un cigare était tombé par hasard au milieu de ces énormes amas de bois de construction, et ce cigare, tombé par hasard, était la cause de l'incendie.

Je suis fâché de le dire, mais cette explication d'un cigare enflammant d'énormes bois de construction, alors que l'administration elle-même avait constaté que le feu avait pris en plein jour, et qu'on l'avait aperçu dans quatre ou cinq endroits différents, cette explication n'a été acceptée par personne. M. le ministre l'a crue vraie, puisqu'il est venu la donner à la Chambre; mais, dans l'opinion publique, on ne l'a pas crue; on a cru qu'il y avait là un crime, et que les coupables obtenaient leur impunité. (*Interruption.*)

M. Dozon. — La justice civile aurait donc été complice de cette impunité ! La justice n'attend pas qu'on la saisisse.

M. Dufaure. — J'en demande pardon à l'honorable M. Dozon, il est sous l'empire d'une préoccupation que je comprends, que j'excuse, mais qui est erronée. Il dit que la justice civile aurait été complice de cette impunité; je réponds que, comme cela se passait dans l'arsenal, la justice civile n'avait aucune juridiction. (*C'est cela !*)

L'honorable M. Dozon est probablement induit en erreur par ce qui s'est passé dans l'affaire de Poitiers; je vais lui en donner une explication qui le satisfera : si la justice civile, dans cette affaire, a été saisie, c'est qu'on a commencé par poursuivre les meuniers qui avaient été complices.

Tout à l'heure, M. le Ministre de l'intérieur disait que M. le Ministre de la marine avait pris l'initiative des poursuites; qu'il avait demandé que la justice ordinaire poursuivit, que c'était sur sa demande que l'instruction avait eu lieu. Qu'il me permette de lui rappeler au juste comment le fait s'est passé. J'ai ici la déposition du contrôleur qui a dénoncé le crime. Voilà en quels termes il s'explique devant la Cour de Poitiers :

« J'ai été appelé, à la fin de 1845, lors de l'organisation du « contrôle. On me donna des instructions confidentielles. (Voilà « l'acte de l'administration supérieure, les instructions données « au contrôleur.) On me donna des instructions confidentielles

« pour diriger des investigations minutieuses dans le service des « farines...... »

Suivent des détails inutiles, et ensuite :

« L'état de ma santé me força quelque temps après à m'absenter; « en mon absence, M. Escande fit renvoyer quelques meuniers, « suivant en cela l'exemple que je lui avais donné; à mon retour, « je fis faire de nouvelles expériences, et j'adressai des observations « au préfet maritime au sujet de la fraude qui allait toujours en « augmentant. Les moyens ordinaires ne suffisant plus, je ne « balançai pas à m'adresser au procureur du roi pour prévenir « toute dénégation de la part des meuniers. M. le procureur du roi « m'engagea à prendre des mesures nécessaires pour la consta- « tation des farines ». (*Mouvement.*)

Voilà comment le fait s'est passé, et la Chambre voit que je n'affirme rien qu'en en rapportant la preuve écrite et authentique.

Séance du 18 mai 1847. — *Moniteur officiel*, pages 1231-1232.

M. Luneau signale les irrégularités et les fautes commises par l'administration de la marine et il déclare qu'on n'a pu connaître les causes de l'incendie du Mourillon parce que l'administration de la marine seule a procédé aux recherches. « Si la justice civile eût « pu agir, elle l'eût fait, et cette déplorable affaire n'eût pas été « étouffée comme elle l'a été. »

## IV.

### *Résumé de la discussion du crédit extraordinaire demandé en* 1846 *pour le Département de la marine.* (93 *millions.*)

Le 3 janvier 1846, le vice-amiral baron de Mackau, ministre de la marine, présentait au Parlement une demande de crédit extraordinaire de 93 millions pour constructions navales et approvisionnements des arsenaux de la marine. Ce crédit avait pour objet, aux termes du rapport précédant le projet de loi, d'assurer au Département les sommes indispensables pour que les forces navales du royaume fussent placées dans un état normal.

La discussion de cette demande de crédit s'ouvrit le 13 avril et

se poursuivit sans interruption pendant cinq jours; elle aboutit au vote du crédit à l'unanimité.

Les orateurs les plus écoutés de la Chambre y prirent part : Thiers, Lamartine, Billault, de Chasseloup-Laubat, Théodore Ducos, de Lasteyrie, le ministre de Mackau, le contre-amiral de Hell, président de la commission, d'autres encore se firent entendre. La plupart des orateurs envisagèrent uniquement la nécessité pour la France de conserver son rang de grande puissance maritime et discutèrent sur l'étendue des sacrifices à demander au pays pour atteindre l'objectif poursuivi.

Mais comment s'était-on trouvé amené à faire un tel effort financier?

A cette question, le baron Charles Dupin, ancien député, membre du conseil d'amirauté, inspecteur général du génie maritime, avait essayé de répondre dans une note adressée aux députés peu de jours avant la discussion du projet de loi. Suivant lui, pendant vingt ans, la dotation annuelle du Département de la marine avait été, en ce qui concerne le matériel, inférieure d'un peu plus de 4 millions aux besoins; de là, un déficit de 93 millions qu'il était devenu indispensable de combler.

Cette explication était-elle suffisante?

M. de Lasteyrie, membre de la Chambre, ne le pensa pas. A son avis, la cause du déficit n'était pas l'insuffisance annuelle du budget, mais bien la mauvaise administration du Département de la marine, non seulement dans les ports, mais aussi au centre même du Département : comptabilité défectueuse, ne permettant à l'administration de savoir ni ce qu'elle possède, ni ce qu'elle dépense, ni ce qu'elle produit; pas de budgets sincères, pas d'inventaires sérieux; marchés mal rédigés « où l'on demande des choses qui ne sont ni dans le commerce ni dans la nature » et, par suite, mal exécutés; dépenses improductives faute d'études préliminaires suffisantes : telles étaient, en résumé, pour M. de Lasteyrie, les causes qui frappaient de stérilité la gestion du Département.

Ce discours produisit une vive impression sur la Chambre. M. Jubelin, commissaire du roi, discuta les assertions de M. de Lasteyrie, mais il dût reconnaître que si ses reproches n'étaient plus fondés, pendant longtemps, du moins, la marine avait manqué d'une administration supérieure fortement organisée, d'une action

énergique de l'intérieur à l'extérieur, des moyens directs de surveillance au profit de la responsabilité du ministre.

Et, prenant la défense du régime actuel du Département, il insista surtout « sur l'efficacité et le bon esprit qui ont tout d'abord « caractérisé l'intervention du contrôle dans les travaux et dans les « actes de l'administration et dans la solution des questions de « comptabilité ».

L'ordonnance du 14 juin 1844 venait, en effet, de reconstituer le corps du Contrôle, supprimé depuis 1835.

M. Billault, à son tour, étudia les résultats à demander à la marine et les moyens à employer pour atteindre ces résultats. Et, tout en se déclarant disposé à voter le crédit demandé, il exprimait les craintes que lui suggéraient pour l'avenir les désordres du passé : de ces désordres, il citait de nombreux exemples.

Le ministre lui-même prit la parole pour répondre à M. Billault. Il repoussa les attaques dirigées contre son Département, mais, lui aussi, il dégagea sa responsabilité du passé.

Cette longue discussion, au cours de laquelle le rôle de la marine fut étudié avec une éloquence et une largeur de vues incomparables, montra donc de la manière la plus évidente que, pendant une longue période, l'administration du Département n'avait pas été à la hauteur de sa tâche et, par son insuffisance, avait rendu nécessaire l'effort considérable demandé au pays par l'amiral de Mackau.

Le contrôle permanent des arsenaux, que le pouvoir exécutif venait de rétablir, après une éclipse de neuf années, s'en trouva, du même coup, législativement consacré.

## V.

### *Opinion de l'amiral de Cuverville sur le contrôle. — Ses rapports avec l'inspection locale.*

Extraits des procès-verbaux de la Commission extraparlementaire.
Déposition du 2 septembre 1894.

*Amiral Cavelier de Cuverville. Page* 11. — Je suis heureux, Messieurs, en vous présentant M. l'inspecteur en chef Prigent, de vous dire que non seulement nos relations sont des plus cordiales, mais

encore que je considère M. l'Inspecteur en chef comme un auxiliaire précieux pour le commandement. J'ignore ce qui se passe ailleurs, et je ne veux faire aucune personnalité : je me borne à constater qu'à Cherbourg, l'inspection fonctionne sans entraver notre action ; qu'elle met les services en garde contre des erreurs presque inévitables au milieu du dédale d'une réglementation compliquée. Pour moi, l'inspection permanente a sa raison d'être ; il est préférable de prévenir les erreurs plutôt que d'avoir à les réparer, et le contrôle est nécessaire dans tous les services.

Je doute qu'une inspection mobile puisse contrôler efficacement tous les détails de l'administration des ports, ainsi que le fait l'inspection permanente ; mais il convient de reconnaître que, pour ces fonctions délicates qui exigent beaucoup de tact et de mesure, l'institution vaut surtout ce que valent les hommes qui l'appliquent.

*Page* 16. — Je comprends que le contrôle ait son autonomie, son rôle doit être indépendant des services d'action ; je vous l'ai déjà dit ; je considère que l'inspection permanente est, en ce moment, au port de Cherbourg, un précieux auxiliaire pour le commandement ; elle prévient les erreurs, assure l'application des règlements et tient les services en haleine ; son intervention s'exerce d'ailleurs avec modération et n'est jamais une entrave.

*Page* 368. — Je demande un directeur général du matériel, une direction générale du personnel, en même temps qu'un commissaire général restera chargé de la comptabilité générale ; puis, un contrôle central avec inspection permanente, contrôlant les services sans entraver leur action.

Extrait du rapport de l'Inspection. — Année 1894.
15 mars 1895 (Cherbourg).

Partisan convaincu du contrôle mobile, l'inspecteur en chef estimait que le contrôle permanent ne pouvait produire d'effets utiles qu'avec l'appui de l'autorité locale. Il a exprimé lui-même cette opinion dans un de ses rapports :

« L'Inspection a pu s'acquitter de sa fonction en réussissant à « éviter les conflits et même les tiraillements qui naissent si facile- « ment de l'exercice d'un contrôle permanent, c'est-à-dire d'un sys-

« tème qui met en présence et en état d'hostilité constante le con-
« trôleur et le contrôlé.

« *C'est en grande partie à l'appui bienveillant que j'ai trouvé dans « la première autorité du port que je crois être porté à attribuer ces « heureux résultats.*

« A défaut de la mobilité, qui seule peut donner aux fonction- « naires chargés du contrôle l'indépendance de droit et de fait dont « ils ont besoin pour remplir leur mission, je considère, en effet, que « *le concours du préfet maritime leur est indispensable pour faire « sortir de leurs travaux un effet utile.*

« Comme l'inspection ne possède par elle-même aucune autorité, « elle n'arriverait à rien, si elle ne trouvait dans le chef de l'admi- « nistration locale, EN RETOUR DES SERVICES QU'ELLE LUI REND, l'appui « dont elle a besoin.

« *C'est en s'inspirant de ces considérations que j'ai dirigé le service « de l'inspection.* »

Les bonnes relations entre la préfecture et le contrôle résident ne peuvent évidemment avoir que des résultats avantageux, mais, pour être courtoise, l'indépendance du contrôleur n'en doit pas moins rester entière. La fermeté du caractère n'exclut pas l'aménité des formes.

## VI.

### *Décentralisation administrative.*

« Les bons ministres s'étaient contentés d'ordonner les mesures « générales à exécuter dans les ports ; ils s'étaient restreints à la « pensée du Gouvernement, aux affaires politiques et à la direction « des forces navales. Un très petit nombre de commis leur suffisait.

« Depuis, les bureaux se sont réservé le droit de tout faire et de « tout prescrire, jusqu'aux plus petites dispositions, aux adminis- « trations des ports. *Cent cinquante commis* n'ont jamais pu faire « ce que Colbert et Seignelay ont effectué avec moins de *vingt* dans « les jours les plus brillants de l'ancienne marine. Les papiers et « les détails ont tout absorbé. »

Ainsi s'exprimait Malouet à la fin du siècle dernier (*Recueil de mémoires sur l'administration de la marine,* 487-303 de la Bibliothèque). La citation est un peu longue, mais elle éclaire d'un jour

très vif une des questions les plus graves et les plus importantes de notre organisation maritime : l'excès de centralisation !

Assurément, la réglementation s'est compliquée ; elle ne peut plus être aussi simple qu'elle l'était il y a cent cinquante ou deux cents ans ; plus soucieuse des droits et des intérêts des individus, elle doit aussi donner des instructions relatives à un matériel dont la complication est extrême et qui est réparti sur un grand nombre de points. Les mouvements et les catégories du personnel sont infiniment plus nombreux qu'autrefois.

N'oublions cependant pas qu'en 1692, Louis XIV disposait de 110 vaisseaux de ligne et de 690 autres bâtiments de guerre armés de 14,670 canons, montés par 2,500 officiers et 97,500 hommes[1]. N'oublions pas qu'il créait les arsenaux, les approvisionnait et qu'il organisait les différents corps. Et on pouvait, de Paris, malgré l'insuffisance et la lenteur des moyens de communication, donner une vigoureuse impulsion à tant d'hommes et à tant d'affaires avec un personnel de vingt commis !

Combien il y a, dans cet exposé, matière à réflexions pour l'administrateur et pour l'homme d'État ! N'aperçoit-on pas l'intérêt qu'il y aurait, pour le plus grand bien du service, à reporter dans les ports l'excès d'activité qu'on a, peu à peu, créé au centre ? Quel avantage pour la rapide et bonne exécution du service quand les préfets maritimes pourront décider, eux-mêmes, localement et compétemment, une foule de questions qui ne s'offrent au ministre qu'après avoir été compliquées, obscurcies, parfois dénaturées par d'innombrables rapports. Moins de papiers et d'états, plus de résultats effectifs et économiques, tel serait le bilan d'une organisation ainsi comprise. Ce serait un grand honneur pour un ministre que d'avoir porté hardiment, brutalement même, la hache dans la forêt des affaires dont on l'encombre et d'avoir rendu à ceux qui sont le mieux à même de prendre une décision avantageuse le soin de régler les questions.

Une semblable réforme demandera du jugement ; il faudra beaucoup de savoir et de compétence pour décentraliser largement sans désarmer le ministre ; mais l'excès dans la décentralisation n'aura jamais d'inconvénients aussi grands que la situation actuelle qui

[1] Malouet, cité plus haut.

est pleine de périls. Car, en fait, on donne au chef du Département la responsabilité de nombreuses décisions dans lesquelles il n'est pas intervenu effectivement ; je vais plus loin, il est responsable de mille et mille solutions que ses hommes de confiance, ses directeurs, n'ont pas pu examiner eux-mêmes avec le soin minutieux qu'elles comportent.

Dans les ports, au contraire, *c'est celui qui devra agir qui proposera directement une solution au préfet* et il aura la responsabilité de sa proposition comme celle de ses actes.

Et qu'on ne vienne pas nous dire que la responsabilité du ministre pourra être à chaque instant engagée à son insu dans les ports et établissements.

Dans l'ordre militaire et technique vous avez des inspecteurs généraux, sachez vous en servir. En matière administrative et financière, pour exercer ce contrôle que Ducos jugeait le plus délicat de tous, maintenez dans tous les centres maritimes des représentants du contrôle. Ils auront tous les moyens et tous les droits de renseigner le chef dont ils sont à la fois « les oreilles et les yeux ».

## VII.

### *Extrait d'un rapport annuel d'inspection.*

Dans son rapport annuel sur l'approvisionnement, l'inspecteur en chef de l'un des ports signalait que le stock des subsistances était en déficit. Avant d'être adressé au ministre, ce rapport fut communiqué, selon la règle, au préfet maritime, par les soins de l'inspecteur en chef.

Le préfet maritime exprima à ce haut fonctionnaire le désir que cette constatation ne fût pas maintenue dans le rapport.

L'inspecteur en chef résista d'abord, mais le préfet maritime insista, en demandant à l'inspecteur en chef si « c'était la guerre qu'il cherchait ».

Sur cette menace, à peine déguisée, l'inspecteur en chef consentit à faire disparaître de son rapport le passage qui n'avait pas l'agrément du préfet maritime.

Cet incident montre ce que seraient les rapports de contrôleurs subordonnés au préfet maritime et le degré de confiance qu'ils pourraient inspirer au ministre.

L'inspecteur en chef en cause a eu le tort d'accéder au désir de l'amiral, pour ne pas altérer les bonnes relations qu'il avait avec lui.

## VIII.

*Lettre du Ministre de la marine au Préfet maritime à Brest.*

Paris, le 12 messidor an XIII.

J'ai reçu, Monsieur, votre lettre du 17 floréal, relative à la question de savoir si le préfet maritime a le droit de donner des ordres aux agents de l'inspection et si conséquemment il peut, quand il le juge convenable, les distraire de leur service pour les envoyer remplir telle ou telle mission. L'inspecteur m'a également écrit à ce sujet ainsi que vous l'y aviez invité, et j'ai différé jusqu'à ce jour de vous répondre à tous deux, afin de prendre une connaissance approfondie des motifs que vous faites valoir à l'appui de votre opinion respective. Je vais entrer dans quelques développements qui me paraissent nécessaires pour rétablir les principes qui, de part et d'autre, ne me semblent pas avoir été saisis dans le sens véritable que la loi leur a donné.

Le préfet maritime centralisant tous les pouvoirs civils et militaires dans le port a, par cela même, sous ses ordres, toutes les personnes attachées à la marine, et leur donne la direction qu'il juge la plus utile au service de Sa Majesté.

Ainsi, tout ce qui concerne les individus, leurs droits, leur conduite, le bon exercice de leurs fonctions, leur présence ou absence, tout ce qui intéresse la discipline et police générale, sont exclusivement dans les limites de son autorité, et cela ne peut faire l'ombre d'un doute.

Mais ce principe général reçoit quelques modifications à l'égard des agents de l'inspection; et de ce que ceux-ci sont, quant à leur personne, soumis dans le port aux principes communs à tous, *d'ordre, de conduite et de police publique*, on ne doit pas cependant en inférer que la même subordination doit exister quant à leur service.

En effet, le règlement du 7 floréal, an VIII, a formellement consacré l'entière indépendance des inspecteurs sous le rapport de leurs

fonctions, en déclarant que les préfets eux-mêmes ne pouvaient arrêter ni suspendre leurs opérations.

Or, si les préfets maritimes pouvaient disposer à leur gré, soit de l'inspecteur, soit des sous-inspecteurs de marine, pour remplir telle ou telle mission particulière, alors, sinon l'inspection, au moins les agents de ce service, se trouveraient immédiatement placés sous leur dépendance, et par cela même, ils pourraient suspendre et arrêter les opérations de l'inspection.

Et vous sentez qu'alors les résultats de cette institution, spécialement surveillante et conservatrice, deviendraient absolument nuls.

Ce n'est pas que je sois convaincu que les préfets maritimes ne puissent appeler l'attention des inspecteurs sur telle partie de leur service qu'ils croiraient négligée, sur telle poursuite à faire pour la garantie des deniers publics, pour l'exécution d'un marché, etc.; mais, à moins de cas très graves et très extraordinaires, les préfets ne peuvent exercer le droit de commandement sur les agents de l'inspection sans s'être préalablement concertés avec les inspecteurs.

. . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

En général les fonctions principales de l'inspecteur sont de requérir l'exécution de la loi et des ordres du ministre: si son réquisitoire reste sans effet, il doit avertir directement le ministre de sa réquisition et du refus qu'on a fait d'y obtempérer; il cherche à découvrir les abus, en demande la réforme, annonce ceux qu'on a négligé de réformer et, sous ce dernier rapport, sa surveillance s'étend sur la partie administrative comme sur la partie comptable. Les devoirs de l'inspecteur prennent ensuite une extension toute particulière selon celle que reçoit leur correspondance avec le ministre.

Je pense, Monsieur, que ces éclaircissements suffiront pour fixer l'administration et l'inspection sur les rapports qui doivent exister entre l'une et l'autre, et sur la portion d'attribution qui leur est respectivement dévolue.

Signé : DECRÈS.

## IX.

### *Bals et soirées de la Préfecture maritime.*

A. *Extrait du rapport de l'inspection de Toulon, sur la comptabilité des travaux de l'année* 1891 (5 *mai* 1892.)

Lors de la vérification des registres d'ordres de travail dans les directions des constructions navales, de l'artillerie et des travaux hydrauliques, on remarque que, le 15 janvier 1891, un ordre a été donné par le préfet maritime au titre : « Installations pour le bal de la préfecture ». Cet ordre porte les numéros 192 (pour les constructions navales), 34 (pour l'artillerie) et 2 (pour les travaux hydrauliques). Les ordres d'exécution des directeurs figurent aux registres sous les numéros 295 (constructions navales), 301 (artillerie) et 89 (travaux hydrauliques).

La dépense en matières et en main-d'œuvre, occasionnée par ce travail d'installations, est, pour la direction des constructions navales (ateliers des mouvements généraux, de la pavillonnerie et de la voilerie), de 1360 fr. 81 ; pour la direction de l'artillerie (ateliers du parc et de l'armurerie), de 134 fr. 53 ; enfin, pour les chantiers de la ville, des eaux et du gaz de la direction des travaux hydrauliques, de 435 fr. 60 ; soit, au total, 1930 fr. 94.

Remarquons d'abord le manque d'uniformité dans le classement de la dépense qui ressort aux comptes, tantôt au titre des *travaux ordonnés à l'occasion des fêtes publiques*, tantôt au titre des *réparations et entretien des bâtiments civils*.

Puis, les préfets maritimes reçoivent, sur les crédits du budget, des allocations spéciales, sous le nom d'*indemnités pour frais de représentation*. Ce n'est donc sous aucun des classements adoptés que ces dépenses d'installation devaient figurer dans les comptes d'emploi, mais comme *cession remboursable*, au titre 19, divisions 1, 2 et 4, section 1re, article 2 de la nomenclature des travaux.

L'Inspection n'a d'ailleurs relevé cette irrégularité que lorsqu'il lui a été possible de procéder, à la fin de l'année 1891, aux investigations dans les ateliers.

En résumé :

1° En ne mettant pas le préfet maritime en garde, les chefs de

service ont contrevenu à l'article 864 de l'instruction du 8 novembre 1889 qui leur enjoint « d'adresser par écrit des observations au « préfet, lorsqu'ils reçoivent un ordre contraire aux règlements ».

S'ils ne l'ont pas fait, c'est que, sans doute, ils ne voulaient pas contrarier le préfet.

En admettant même qu'ils fussent dans l'ignorance que le préfet touchait des frais de représentation, ce dernier, lui, ne l'ignorait pas.

2° Le montant net de l'indemnité, pour frais de représentation, était alors de 15,048 francs.

**Tableau indicatif de la dépense.**

| DIRECTIONS. | CHAP. 30. — Art. 1er. Matières. | CHAP. 15. — Art. 1 et 2. Main-d'œuvre. | CHAP. 25. — Art. 1er. Entreprise Cie du gaz. | CHAP. 13. — Main-d'œuvre. | TOTAL de la dépense. |
|---|---|---|---|---|---|
| 1° CONSTRUCTIONS NAVALES. | | | | | |
| Titre 17. — Division 4. — Section 8. | | | | | |
| *Travaux ordonnés à l'occasion des fêtes publiques.* | | | | | |
| Atelier des mouvements généraux. | » | 34 46 | » | » | 34 46 |
| Pavillonnerie | 18 65 | 650 87 | » | » | 669 52 |
| Voilerie | 147 91 | 508 92 | » | » | 656 83 |
| | | | | | 1,360 81 |
| 2° ARTILLERIE. | | | | | |
| Titre 17. — Division 4. — Section 8. | | | | | |
| *Travaux ordonnés à l'occasion des fêtes publiques.* | | | | | |
| Atelier du parc | » | 50 28 | » | » | 59 28 |
| Armurerie | » | 75 25 | » | » | 75 25 |
| | | | | | 134 53 |
| 3° TRAVAUX HYDRAULIQUES. | | | | | |
| Titre 8. — Division 1re. — Art. 2. | | | | | |
| *Réparations et entretien des bâtiments civils.* | | | | | |
| Chantier de la ville | » | » | » | 52 87 | 52 87 |
| Chantier des eaux, gaz, etc. | » | » | 382 73 | » | 382 73 |
| | | | | | 435 60 |
| TOTAL GÉNÉRAL | | | | | 1,930 94 |

**B.** ***Autre exemple de dépense de bal mise à la charge du budget de la marine.***
**(*Direction des constructions navales*, 1898.)**

Feuille d'ouvrage n° 397. — Travaux exécutés à l'occasion des fêtes publiques.

| | Matières. — francs. | Main-d'œuvre. — francs. |
|---|---|---|
| Coupure du 1er trimestre 1898. — Bal de la préfecture maritime. — Installation, éclairage et décoration : | | |
| La dépense en matières s'est élevée à........... | 2,642 02 | » |
| déduction faite de la valeur du matériel réintégré. (Moquette, 51m,30 ; étamine, 1337 mètres ; serge, 310m,75, etc.) | | |
| La dépense en main-d'œuvre a atteint........... | » | 2,559 31 |
| Coupure du 2e trimestre. — Préfecture maritime. — Installation de l'éclairage électrique. — Décoration du théâtre : | | |
| Dépense en matières........................ | 249 04 | » |
| Dépense en main-d'œuvre..................... | » | 521 07 |
| Coupure du 4e trimestre. — Installer l'éclairage électrique à la préfecture maritime pour les soirées données par le préfet : | | |
| Dépense en matière.......................... | 506 01 | » |
| Dépense en main-d'œuvre..................... | » | 672 34 |
| | 3,397 07 | 3,752 72 |
| TOTAL..... | 7,149 79 | |

(Art. 54 du décret du 24 septembre 1896 sur la solde.)

Les vice-amiraux commandant en chef, préfets maritimes, le commandant de la marine en Algérie et en Corse reçoivent, à titre de fournitures de chauffage et d'éclairage, les allocations déterminées par le tarif n° 28, annexé au présent décret, à charge par eux de pourvoir au chauffage et à l'éclairage, quel qu'en soit le mode, des pièces intérieures de leurs hôtels (salons, salles à manger, chambres d'habitation, antichambres, cuisines, couloirs, corridors intérieurs, etc...), y compris leur cabinet, leur secrétariat, le bureau des aides de camp et les salles de conseil ; aucune délivrance en nature ne peut leur être faite par les magasins de la marine.

*Allocations payées au préfet maritime du 5[e] arrondissement.*

(Tarifs joints au décret du 24 septembre 1896, modifiés par décret du 17 avril 1897.)

| | | francs. |
|---|---|---|
| Frais de représentation | 17,280 00 | 20,520 00 |
| Chauffage et éclairage | 3,240 00 | |
| Solde | 19,894 74 | 25,834 74 |
| Frais de tournées | 3,600 00 | |
| Frais de bureau | 2,340 00 | |
| TOTAL GÉNÉRAL | | 46,354 74 |

*Crédits pour l'entretien et pour le mobilier des préfectures maritimes.*

Chaque année, les avant-projets de la direction des travaux hydrauliques des ports militaires prévoient un chiffre de dépense pour l'entretien de l'immeuble de la préfecture maritime, et un autre pour l'entretien et le renouvellement du mobilier de ce même hôtel.

En 1899, et en conséquence de ces prévisions, la dotation accordée par le ministre sur le chapitre 37 du budget, pour l'entretien de l'hôtel de la préfecture de chaque port, a été de :

8,500 francs à Toulon,
7,100 francs à Brest,
5,500 francs à Lorient,
12,500 francs pour l'ensemble des immeubles appartenant à la marine, au port de Rochefort,
6,000 francs à Cherbourg.

Dans la même année, la dotation, sur le chapitre 47 du budget, pour l'entretien et le renouvellement du mobilier de l'hôtel de la préfecture maritime de chacun de ces ports, a été de :

5,500 francs à Toulon,
3,100 francs à Brest,
3,100 francs à Lorient,
6,000 francs à Rochefort[1],
3,100 francs à Cherbourg.

Si les dépenses critiquées, à l'occasion des bals et soirées, ne sont pas imputables sur les frais de représentation, — on peut l'admettre à la rigueur — elles doivent, de toute nécessité, être imputées sur les crédits d'entretien de l'hôtel ou sur le crédit d'entretien et de

[1] Le chiffre pour Rochefort est un peu plus élevé qu'à l'ordinaire, par suite de l'incendie qui a éclaté dans l'arsenal.

renouvellement du mobilier, mais dans [illegible] que des dépenses de cette catégorie [illegible] des crédits destinés à notre matériel de [illegible]

## X.

*Délibération du Conseil d'amirauté sur [illegible] du contrôle.*

Le 26 octobre 1887, M. Barbey, ministre [illegible] le Conseil d'amirauté sur un projet de loi [illegible] de la marine.

Ce projet instituait un contrôle à la fois [illegible]

A la date du 29 novembre suivant, le Conseil [illegible] présidence du vice-amiral Duperré, [illegible] « donner suite au projet de loi susvisé » [illegible] texte définitif de l'article 1er de ce projet :

### Article 1er.

« Il est institué au Département de la [illegible]
« pection administrative ayant pour [illegible]
« intérêts du Trésor et de faire valoir les [illegible]
« surveiller l'emploi des crédits en deniers [illegible]
« disposition du ministre, de constater la [illegible]
« approvisionnements, de veiller à l'écono[illegible]
« enfin, de réclamer, dans tous les services, [illegible]
« ordonnances, décrets, règlements et [illegible]
« en régissent le fonctionnement [illegible]

« Ce service, *qui comprend à la fois* [illegible]
« *l'inspection mobile*, à l'administration [illegible]
« arsenaux et établissements hors [illegible]
« quartiers d'inscription maritime, [illegible]
« le titre d' « *Inspection de la marine*. »

Au nombre des considérants de [illegible] rauté, on relève le suivant :

« Considérant qu'il s'a[illegible]
« de l'inspection les g[illegible]
« cration législative, [illegible]
« voeux plusieurs fois [illegible]

« tous les services de la marine les attributions dont ces fonction-
« naires sont investis, d'*accentuer*, autant qu'il est possible, l'im-
« portance de leur mandat, d'en *prononcer*, d'en *accuser* le caractère
« *obligatoire* pour ceux vis-à-vis desquels il s'exerce, en même
« temps que de rendre plus grandes l'influence et l'autorité de ceux
« qui sont chargés de l'exercer ».

Ainsi s'exprime le Conseil d'amirauté lui-même dans la séance du 29 novembre 1887, dont le procès-verbal est signé par le secrétaire (Roussin) et l'amiral Duperré, et porte le visa et la signature de M. le sénateur, ministre de la marine, Barbey.

## XI.

### *Kiosque du Champ-de-Bataille à Toulon.*

La place du Champ-de-Bataille à Toulon appartient à la marine. En 1880, il y avait, sur ce terrain, une modeste estrade en bois qu'elle avait fait bâtir pour recevoir les musiques de la marine et de la guerre.

D'après la matricule des édifices de la marine, tenue par la direction des travaux hydrauliques, la valeur de cette estrade était alors de 820 fr. 18.

De 1880 à fin 1883, on harcèle le ministre pour qu'il autorise sa transformation en un kiosque. On fait valoir le plaisir à procurer à la population toulonnaise. On demande d'abord un crédit de 25,000 francs, qu'on réduit ensuite à 20,000 francs.

Mais le ministre refuse parce que, dit-il, les ressources budgétaires sont insuffisantes et que, d'ailleurs, la nécessité de cette construction ne lui apparaît pas. Sur l'une des lettres du préfet maritime au ministre, on trouve même l'apostille suivante : « Répondre que « le budget ne permet pas de faire cette dépense et que si la ville a « un si grand intérêt à avoir un kiosque, elle n'a qu'à le payer. »

Le 16 novembre 1883, le ministre accorde cependant un crédit de 3,000 francs « pour élever une toiture sur l'estrade ».

Le 11 décembre, le préfet maritime demande l'autorisation de réparer complètement l'estrade, moyennant une somme de 1,500 francs ; il demande, en outre, non plus 20,000 francs pour la construction du kiosque, mais seulement 6,400 francs.

Le 19 du même mois, le ministre accorde les 1,500 francs. Il ajoute qu'on peut construire le kiosque si la dépense ne doit pas dépasser 6,000 à 7,000 francs en totalité.

Le 22, le préfet répond en priant le ministre de vouloir bien porter à 7,000 francs le crédit de 3,000 francs qu'il avait accordé précédemment.

Le 29, le ministre accorde un crédit supplémentaire de 4,000 francs. Il suit de là qu'il a concédé : 1° 1500 francs; 2° 3,000 francs; 3° 4,000 francs; soit, au total, 8,500 francs. Or, en consultant la matricule des travaux hydrauliques, on voit d'abord que la valeur de cet édifice, qui était, en 1880, de 820 fr. 18, comme on l'a dit, est, en 1881, de 8,711 fr. Il a donc été dépensé 7,890 fr. 82, sans crédit correspondant, puisque le ministre avait refusé.

On y relève ensuite l'apostille suivante :

« Par dépêche du....., il a été accordé un crédit de 7,000 francs « pour la construction d'une toiture, sur le kiosque de la musique; « l'estrade a été construite sur les crédits de l'*entretien ;* la dépense « totale s'élève à 20,000 francs. »

Il suit de là qu'on a dépensé, de 1881 à 1883 : 1° 7,890 fr. 82; 2° 20,000 francs, soit au total : 27,890 fr. 82, alors que le ministre avait seulement accordé : 1° 1500 francs; 2° 7,000 francs, soit au total 8,500 francs.

On est en droit de se demander quelle dotation de quels autres travaux a supporté l'excédent de dépense, qui est de 19,390 fr. 82.

## XII.

### *Affaire du « Redoutable ».*

On pensera, on l'a déjà dit, qu'on ne va chercher des exemples aussi loin dans le passé (affaire Rollet, 1846-1847) que parce que les abus et les fraudes sont devenus impossibles ou tout au moins très rares avec l'organisation actuelle des arsenaux. Pourtant, aujourd'hui comme alors, des malversations peuvent se produire et se sont produites.

En 1894, le *Redoutable* eut à subir des réparations importantes et urgentes. Le port de Toulon confia ces réparations à l'industrie. Il passa un traité aux termes duquel l'entrepreneur devait, pour certains travaux déterminés dans des actes additionnels, fournir des

ouvriers dont les salaires seraient fixés, de concert avec la marine, et toucher pour sa part, à titre de frais généraux, une majoration de 70 et 75 p. 100 sur la valeur de la main-d'œuvre nécessitée par les travaux et de 12 p. 100 sur l'ensemble des matières, de la main-d'œuvre et des frais généraux. Or, le contrôle fut informé qu'un certain nombre d'ouvriers percevaient des salaires inférieurs à ceux auxquels ils avaient été taxés et, chose plus grave, que toutes les démarches faites par les intéressés, tant auprès du surveillant administratif, le commissaire aux travaux, qu'auprès du service technique, c'est-à-dire auprès des contremaîtres et de l'ingénieur, étaient demeurées sans résultat. Le surveillant administratif n'essaya même pas d'intervenir auprès du service technique et se borna à délivrer à ces ouvriers un certificat constatant qu'ils figuraient, en effet, dans la comptabilité de l'entreprise, avec un salaire supérieur à celui qu'ils touchaient réellement.

Les contremaîtres auxquels ils se plaignirent de ne toucher, par exemple, que 1 franc, 1 fr. 75, 3 fr. 50, alors qu'ils avaient été engagés respectivement à raison de 4 francs et de 5 fr. 25 par jour et que ce salaire était réellement déboursé par la marine, leur répondirent qu'ils avaient tort de se plaindre, attendu que certains de leurs camarades, dans les mêmes conditions, ne percevaient que 0 fr. 75. Ils résolurent de soumettre leurs réclamations à l'ingénieur, mais quand ils se présentèrent à la direction des constructions navales, ils ne furent pas écoutés.

Les fraudes dont il vient d'être parlé n'étaient d'ailleurs pas les seules. Certains ouvriers étaient taxés à des prix exagérés. On vit, par exemple, un apprenti du port qui y touchait un salaire journalier de 0 fr. 70 se faire congédier par l'administration de la marine, et dès le lendemain être enrôlé par l'entrepreneur et taxé par le contremaître de la marine à 4 francs par jour, non compris la majoration, en sorte que la journée de travail que l'État, la veille, payait 0 fr. 70 par jour, lui occasionnait le lendemain une dépense de 7 fr. 84.

Le contrôle local a estimé à l'époque la perte que ces procédés faisaient subir à l'État et l'a évaluée à 200,000 francs au moins, sur une dépense de 800,000 francs.

Des ouvriers prétendirent, en outre, que, dans l'atelier de l'entre-

preneur, on les occupait, en l'absence des surveillants de la marine, à d'autres travaux qu'à ceux concernant le *Redoutable*.

Le contrôle porta ces faits à la connaissance du ministre. Le ministre, qui était alors M. Félix Faure, prescrivit immédiatement d'ouvrir une information. Quelque temps après, se trouvant à Toulon, il adressa à l'ingénieur de l'État, chargé de la surveillance des travaux du *Redoutable*, des reproches d'une extrême sévérité.

L'information aboutit à un dessaisissement de la justice maritime, par suite de circonstances qui sont restées inconnues.

Les personnes à mettre en cause étaient l'entrepreneur et les contremaîtres. La prévention ne fut retenue que contre un sous-traitant, absolument étranger à la marine et pour des faits consommés en dehors de l'arsenal. La justice maritime devenait donc incompétente et l'affaire fut, par suite, déférée au tribunal correctionnel de Toulon.

L'acquittement de ce sous-traitant, sans obligation vis-à-vis de l'État, s'imposait et fut en effet prononcé, mais le jugement du tribunal correctionnel de Toulon contenait des considérants tellement sévères et désobligeants pour les agents de la marine qu'ils donnaient, dans une certaine mesure, satisfaction à la conscience publique ; le ministre, comprenant la nécessité d'une sanction, fit donner l'ordre au procureur de la République, par son collègue de la justice, d'interjeter appel du jugement intervenu.

L'arrêt de la Cour ne pouvait que confirmer la décision des premiers juges.

Il n'y a pas lieu de s'appesantir sur la façon dont cette affaire a été conduite. Ce qu'il faut mettre en évidence, c'est que des abus de ce genre ne peuvent être révélés que par un contrôle local, qui puise dans son indépendance le droit de tout voir et de tout dire, tandis qu'au contraire la surveillance administrative hésitera toujours à soulever des incidents fâcheux dont l'autorité supérieure pourrait lui savoir mauvais gré.

### *Annexe de la note XII.*

Les errements constatés autorisaient l'inspection à essayer d'évaluer le montant des détournements commis au préjudice de l'État.

Non seulement il était avéré que certains ouvriers avaient été

frustrés d'une très grande partie de leurs salaires, dans une proportion atteignant pour l'un d'eux 75 p. 100 et qui ne paraît pas être descendue, pour les autres, au-dessous de 3 p. 100 ; il résultait, en outre, des dépositions des plaignants que plusieurs de leurs camarades n'avaient pas été mieux traités qu'eux.

L'entrepreneur avait été, de plus, formellement accusé d'enlever les ouvriers aux travaux du *Redoutable*, dès que le surveillant de la marine avait fait sa tournée. Enfin, il avait été établi que le cinquième à peu près de l'effectif des ouvriers en régie travaillant à bord était composé d'apprentis ou de jeunes ouvriers dont les salaires étaient ceux qu'on donne à des ouvriers faits.

Le contrôle local pouvait considérer qu'en évaluant à 25 p. 100 de la dépense totale le montant des sommes indûment sorties du Trésor par les procédés frauduleux dont l'énumération précède, il restait encore au-dessous de la vérité. Ce quantum admis, et il paraît difficile de le taxer d'exagération, il devenait facile de chiffrer la perte subie par l'État. La marine, au cours de l'exercice 1893, avait eu à supporter, pour le payement de la main-d'œuvre en régie afférente au *Redoutable* et à différentes entreprises de même nature, une dépense de 800,000 francs environ, dont le quart, soit 200,000 francs, représentait les sommes illégalement perçues et retenues par l'entrepreneur.

## XIII.

### *Note relative aux détournements commis par M. X....., commissaire de l'inscription maritime à.....*

L'inspection des revues du port de...... ayant remarqué, dès le début de l'année 1897, d'assez nombreux payements de frais de route au nom de M. X....., commissaire de l'inscription maritime à....., voulut se rendre un compte exact de la situation au moyen des états semestriels prescrits par la circulaire du 30 juin 1890, *B. O.*, page 722.

L'administration du port chef-lieu, qui avait consacré, par sa participation, tous les payements antérieurs et qui avait eu le tort de laisser tomber en désuétude la circulaire de 1890, opposa aussitôt

un mauvais vouloir manifeste aux recherches de l'inspection. Elle alla jusqu'à prétendre qu'un officier du commissariat ne pouvait être discuté ni contrôlé dans ses affirmations concernant ses propres déplacements.

L'inspection, s'en tenant aux textes réglementaires, finit par obtenir du commissaire général, d'abord l'observation de la circulaire du 30 juin 1890, puis un ordre enjoignant à tous les commissaires de l'inscription maritime de ne plus voyager sans feuille de route.

Les feuilles de route que représenta M. X....., confirmèrent les soupçons de l'inspecteur : la sincérité des visas, la légitimité des frais perçus lui parurent plus que suspectes. C'est ainsi que M. X... s'était fait payer des frais de route pour assister à l'inauguration du phare d'....., alors que la commission dont il était membre voyageait aux frais du comité chargé de suivre la construction du phare.

Le devoir strict de l'admiuistration eût été d'exécuter, séance tenante, le fonctionnaire indélicat et de mettre fin à des abus devenus flagrants.

Elle ne sut pas s'y résoudre.

L'inspection, soucieuse de défendre les intérêts du Trésor, voulut faire pleine lumière sur les agissements qu'elle incriminait et un inspecteur partit pour.....

L'examen de la comptabilité et les renseignements recueillis permirent de reconstituer les divers procédés successivement mis en œuvre par le commissaire de l'inscription maritime pour dérouter la surveillance de son propre personnel, du trésorier des invalides, du commissaires aux revues et de l'inspection. Très souvent, les payements de frais de route n'étaient pas inscrits au registre spécial du quartier ; puis, à partir de 1896, au lieu de se faire payer par le trésorier des invalides à....., M. X... envoyait au détail des revues de..... des états de liquidation de frais de route en une seule expédition. L'administration, dont l'attention aurait dû être éveillée par ce fait et par le groupement de plusieurs soi-disant déplacements sur un même état, mandatait directement sur le Trésor à..... Les décomptes étaient majorés, les feuilles de route parfois visées en blanc par les syndics ; beaucoup de déplacements certifiés exacts n'avaient pas été effectués. En définitive, l'inspection démontra que

sur un total de 84 voyages, la plupart du temps sans utilité réelle et ayant coûté 2,077 fr. 45[1], il avait été payé en trop : 950 fr. 58.

L'administration ne se rendit pas encore à l'évidence ; persistant à défendre le prévaricateur, elle soutint qu'il avait pu, dans un certain nombre de cas, s'attribuer légitimement non pas une vacation entière comme il l'avait fait, mais une demi-vacation. Grâce à cette interprétation plus que bienveillante du décret du 3 mai 1888, elle réduisit le trop-payé à 589 fr. 60.

Allant plus loin encore dans cette voie, elle n'établit pas d'ordre de reversement au nom de M. X... et évita ainsi de constituer une preuve matérielle de la malversation. Elle fit simplement connaître que M. X... se libérerait vis-à-vis du Trésor par voie de restitution anonyme.

Toutefois l'inspection résidente ne pouvait pas et ne voulait pas se contenter d'une satisfaction illusoire ; son rapport était là, probant, indiscutable et, usant de son droit, elle allait le transmettre à Paris si quelque mesure sérieuse n'était pas immédiatement prise.

L'autorité locale se décida à agir.

Un ordre préfectoral du 1er décembre 1897 détermina d'une manière précise les conditions dans lesquelles les commissaires de l'inscription maritime pourraient désormais effectuer des déplacecements pour le service.

En outre, M. X... fut invité à quitter la marine. Il demanda sur le champ son admission à la retraite qui fut prononcée par décision présidentielle du......

Si les abus ont été dénoncés, si une sanction effective a frappé les actes coupables, c'est uniquement à l'inspection qu'on le doit. C'est son énergique insistance qui a fini par triompher des répu-

| | | | francs. |
|---|---|---|---|
| [1] | 22 | voyages | 245 82 |
| | 17 | — | 450 99 |
| | 10 | — | 287 39 |
| | 5 | — (sémaphore) | 147 99 |
| | 5 | — ( — ) | 166 55 |
| | 6 | — | 180 72 |
| | 7 | — | 152 31 |
| | 5 | — (déplacements divers) | 136 16 |
| | 7 | — (déplacements non précisés, en 1897) | 309 52 |
| Total. | 84 | | 2,077 45 |

gnances de l'administration ; car, dans la circonstance, la surveillance administrative livrée à elle-même aurait, par crainte du scandale, laissé la faute sans répression.

## XIV.

### *Effectifs du personnel de l'Inspection des services administratifs.*

Amendement d'Agoult. — Projet de résolution.

Sur la proposition de M. D'Agoult, la Chambre a voté, dans sa séance du 25 juin 1900, une résolution tendant à la publication d'un état numérique, par grade et par corps, de tout le personnel de la marine en 1870, 1880, 1890 et 1900.

Cette publication permettra au Parlement d'apprécier l'importance et le classement de ce personnel et facilitera la discussion des lois y relatives.

L'Inspection des services administratifs figurera, nécessairement, comme les autres corps, sur l'état dont il s'agit ; mais il ne paraît pas inutile de présenter, dès aujourd'hui, le tableau de ses effectifs de dix ans en dix ans, à partir de 1850, avec l'indication du montant des budgets dont elle a eu à surveiller l'exécution.

Nous avons adopté 1850 comme point de départ attendu que c'est en 1844 qu'on a rétabli l'inspection sur des bases normales.

| ANNÉES. | DÉPENSES DE LA MARINE (et aussi des colonies jusqu'en 1887). | EFFECTIFS. | RÉFÉRENCES. |
|---|---|---|---|
| | francs. | | |
| 1850..... | 124,580,000 | 66 | Ordonnance du 23 décembre 1847. |
| 1860..... | 245,000,000 (Crimée et Italie). | 34 | Décret du 19 mai 1858 (538). |
| 1870..... | 238,500,000 | 35 | Décision impériale du 22 décembre 1869 (471). |
| 1880..... | 246,000,000 | 53 | Décret du 23 juillet 1879. |
| 1890..... | 208,600,600 | 32 | Décret du 20 juillet 1887. |
| 1900..... | 312,776,332 | 36 | Décret du 19 avril 1899. |

Le premier chiffre de 66 unités paraîtra bien élevé : il tient à ce qu'une partie du service de l'inspection était assurée par un certain nombre de fonctionnaires subalternes (sous-contrôleurs), auxquels il a paru préférable de renoncer en confiant la délicate mission de

contrôleur à des fonctionnaires ayant plus d'expérience et un grade plus élevé.

Les chiffres de 34 et 35 correspondant à la période de 1860 à 1870 paraissent avoir été en rapport avec les besoins du service à cette époque.

En 1880, l'effectif monte brusquement à 53 parce que l'inspection vient d'être chargée d'exercer un contrôle permanent aux colonies comme en France.

L'administration des colonies ayant été attribuée en 1887 à un ministère spécial, le nombre des inspecteurs a été ramené à 32, chiffre de l'année 1890.

Depuis cette époque, le budget a passé de 208 millions à 312 millions, c'est-à-dire qu'il s'est accru de plus d'un tiers ; le rôle des inspecteurs s'est trouvé augmenté dans une proportion analogue ; pour satisfaire à la loi, l'inspection a dû fournir sur les comptes de travaux et sur l'approvisionnement des rapports détaillés ; enfin on a reconnu la nécessité de constituer un service de missions chargé de compléter l'action du contrôle permanent et de procéder à toutes les études et investigations spécialement ordonnées par le ministre.

On ne saurait d'ailleurs escompter sérieusement le rattachement de l'infanterie et de l'artillerie de marine à la guerre. Le service de l'inspecteur chargé, dans chaque port, du contrôle des revues, sera certainement allégé, mais il ne faut pas oublier que le même fonctionnaire contrôle le détail des armements, c'est-à-dire l'administration et la comptabilité des équipages à terre et à la mer ainsi que le détail des fonds, le bureau central de l'inscription maritime, le service de santé et, en outre, à Cherbourg le détail des subsistances, à Lorient et à Rochefort, le détail des approvisionnements. (Circulaire du 19 avril 1902.)

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que le développement de l'arsenal de Saïgon qui occupe aujourd'hui 1700 ouvriers, la moitié du personnel de Rochefort, la création de l'arsenal de Bizerte et l'importance toujours croissante des services maritimes en Algérie, rendront sans doute nécessaire la présence permanente d'un contrôleur sur chacun de ces points.

Aussi l'effectif actuel de 36 unités est-il insuffisant et le gouvernement, dans le projet qui a été voté, a-t-il obtenu, d'accord avec la

commission de la marine et M. Gerville-Réache, son rapporteur, de renforcer ce chiffre de deux unités. Il convient d'ajouter qu'à ce moment la surveillance administrative du commissariat sur les approvisionnements et sur les travaux des services d'action existait encore et que c'est par un acte postérieur, le décret du 25 août 1900, que les services ont été investis de l'*autonomie administrative*.

## XV.

### *Justification de la non-intervention de l'inspection de la marine à l'occasion de travaux de défense aux colonies.*

Réponse à une question posée par l'amiral Rieunier pendant la séance du 13 juin 1900.

Au cours de la séance du 13 juin, l'honorable M. Lockroy ayant constaté que « sur un programme de dépenses faites pour nos points « d'appui et qui devaient se monter à 3,095,000 francs, il manquait « 447,300 francs, au commencement de l'année 1898 », l'honorable amiral Rieunier l'a interrompu par ces mots : « Et le contrôle, à quoi sert-il ? »

Il n'est pas sans intérêt de répondre à cette question, qui ne paraît pas avoir été entendue.

Les travaux de défense à exécuter aux colonies sont soumis aux règles suivantes :

Les études préparatoires sont faites par les officiers d'artillerie ou du génie qui se trouvent sur place. Le projet qu'ils établissent est remis par eux au gouverneur de la colonie, qui le transmet au ministre des colonies. Celui-ci le communique au ministre de la marine, qui le fait étudier *au point de vue technique*, par l'inspection générale de l'artillerie de marine et le renvoie au ministre des colonies, avec l'avis de cette inspection générale.

C'est alors le ministre des colonies seul qui ordonne, s'il le juge convenable, l'exécution des travaux. Les dépenses que nécessitent ces travaux sont imputées sur les crédits inscrits au budget des colonies : elles sont liquidées et ordonnancées par l'administration des colonies. La marine n'intervient ou plutôt n'intervenait donc qu'en qualité d'*ingénieur-conseil*.

Cette procédure est l'application des décrets des 3 février 1890 et 1er avril 1899.

Si les dépenses faites en 1898 pour des travaux de défense des points d'appui devaient provoquer des observations de la part du contrôle, comme paraît le supposer l'honorable amiral Rieunier, c'était à l'inspection des colonies seule à faire ces observations. Quant à l'Inspection de la marine, elle ne pouvait, à aucun titre, s'immiscer dans cette question; elle est absolument hors de cause.

Le Département de la marine a bien été chargé de l'exécution des travaux de défense dans les points d'appui de la flotte, pendant une courte période s'étendant du 4 octobre 1898 au 1er avril 1899, mais les faits signalés par l'honorable M. Lockroy sont antérieurs à cette période.

Depuis lors, la défense des colonies a été attribuée au ministère même des colonies, par suite du passage des troupes coloniales au ministère de la guerre.

## XVI.

### *Le contrôle local ne fait pas double emploi avec la vérification, avant payement, par les agents du Trésor.*

Réfutation d'une opinion exprimée devant la Commission extraparlementair de la marine.

On dira peut-être, et l'on se tromperait en le disant, qu'au point de vue financier, on peut s'en rapporter aux agents du Trésor du soin de relever la plupart des irrégularités.

En matière d'achats, par exemple, remarquons tout d'abord que ces agents n'interviennent qu'au moment du payement au fournisseur. La passation et l'exécution du marché leur échappent complètement, alors que, dans ces opérations qui engagent les finances publiques, le *contrôle intérieur* de l'inspection s'exerce d'une manière continue et — les faits le prouvent — efficace. En outre, le Trésor n'a pas les moyens, avant d'effectuer le payement d'une fourniture, de vérifier dans tous ses éléments la réalité de la créance; il s'assure si l'ordonnateur dispose des crédits nécessaires, si le mandat est établi en due forme et si la déclaration de prise en charge par le

comptable du magasin y figure, si les pièces justificatives y annexées sont régulières et au complet, si, à raison du prix indiqué sur le mandat, le montant en est matériellement exact. Mais, ce qu'il ne sait pas, ce qu'il lui est impossible de vérifier, c'est si la quantité portée au mandat est celle qui est due, c'est-à-dire celle qui a été admise *réellement* en recette. Or, cette preuve, le contrôle local est seul à même de la faire en dehors de l'administration qui a procédé à la liquidation, et du comptable du magasin qui a signé la déclaration de prise en charge; en effet, qu'il ait ou non assisté aux opérations des commissions de recette, il peut toujours se faire remettre les procès-verbaux de constatation de quantités, pièces qui n'accompagnent pas les mandats de payement, lorsque ceux-ci parviennent aux agents du Trésor, et dont ils n'ont pas le droit d'exiger la production.

Passons *à un mandat de payement de la solde du personnel.*

Là encore, les agents du Trésor ne peuvent faire autre chose que ce qui vient d'être dit. Ce qu'ils ne savent pas, ce qu'ils ne peuvent vérifier, c'est si la somme est réellement due, à raison des mouvements qui ouvrent le droit. Ils ignorent si les mutations indiquées dans le mandat sont bien celles qui figurent sur les registres ou contrôles de l'administration locale. Ils ne savent pas non plus si l'administration a fait l'application exacte des règlements et des tarifs de solde; car, à supposer que ces documents soient à leur disposition, leur application comporte des connaissances spéciales qu'ils ne possèdent pas.

Exerçant un contrôle intérieur spécial, les inspecteurs permanents rapprochent au contraire les faits eux-mêmes des règlements et des tarifs, et s'assurent que les intérêts de l'État, comme les droits des personnes, sont également sauvegardés, c'est-à-dire qu'il n'est ni trop ni moins payé.

## XVII.

### *Attributions administratives et responsabilité des préfets maritimes.*

Pour justifier l'existence d'un service spécial de surveillance administrative dans les arsenaux, on a surtout allégué la nécessité de

fournir aux préfets maritimes un moyen de couvrir leur responsabilité d'administrateurs.

Cet argument est spécieux ; il perd toute sa valeur quand on l'analyse avec soin.

Dans chaque port militaire, le préfet maritime est, tout à la fois, le commandant en chef de la force maritime et le gouverneur désigné de la place ; il est aussi le directeur général de l'usine et des services administratifs de l'arrondissement.

En tant que chef militaire, il donne des ordres impératifs qui comportent une obéissance immédiate et entière ; tout est strictement prévu par le règlement en cette matière et les responsabilités sont, par avance, et dans tous les cas, nettement déterminées.

En tant que directeur général, il donne l'impulsion vers un but commun aux services placés sous son autorité ; il prévient et résout les conflits ; il est le moteur de tout le mécanisme administratif et technique. Mais comme il s'agit ici d'un ordre de faits sujets à appréciation et d'une infinie variété, ce n'est pas lui à proprement parler qui administre dans le sens strict du mot.

Qu'est-ce, en effet, qu'administrer, dans la marine ? C'est recevoir des crédits de délégation et en disposer ; c'est pourvoir aux besoins de tout le personnel, procéder à des achats, ordonner les entrées et sorties de matières en approvisionnement dans les magasins, recruter des ouvriers, diriger des travaux ; c'est encore liquider des dépenses, les mandater sur le Trésor public et en rendre le compte.

Or le soin d'accomplir tous ces actes essentiels de l'administration n'incombe pas au préfet maritime, mais à chacun des chefs chargés, sous sa haute autorité, de diriger les divers services techniques ou administratifs.

Suivant la conception du législateur de l'an VIII qui l'a institué, le préfet maritime est moins un agent d'exécution que le délégué du ministre : imposer à tous une volonté unique, arrêter les rivalités et, par l'unité de son pouvoir, concentrer tous les moyens pour assurer le succès, voilà sa fonction primordiale[1].

Le rôle du préfet maritime envisagé comme *administrateur général*, suivant le terme employé dans le règlement du 7 floréal an VIII, est si bien celui que nous venons de rappeler que ledit acte, dans ses

[1] Rapport du Conseil d'État, *Recueil des Lois de la marine*, tome X, page 230.

quatre-vingt-neuf articles, ne prononce même pas le mot de responsabilité. D'après l'ordonnance du 14 juin 1844 (art. 9) d'où le terme d'administrateur général disparait, le préfet maritime a la *direction supérieure* de tous les services et établissements de la marine dans son arrondissement.

Est-ce à dire que le chef de l'arrondissement maritime n'encourt aucune responsabilité ?

Nullement ; mais cette responsabilité est de nature spéciale et subordonnée à des conditions expressément définies.

Suivant l'ordonnance du 14 juin 1844 (art. 16 et 61), le préfet maritime est responsable de toutes les dépenses en deniers, matières et main-d'œuvre qu'il aurait ordonnées ou sciemment tolérées, et qui seraient contraires soit aux lois et ordonnances, soit aux ordres du ministre ; mais chaque chef de service répond des actes relatifs à sa fonction et, pour dégager sa responsabilité, il aurait à justifier qu'il a agi en conséquence des ordres écrits du préfet maritime et après lui avoir fait des représentations qui n'ont pas été accueillies.

Ainsi le responsable en première ligne c'est le directeur de chaque service et le préfet maritime n'est directement responsable que s'il a passé outre aux représentations de son subordonné, et substitué ainsi sa responsabilité personnelle à celle des chefs de service ou bien couvert de son autorité des pratiques défectueuses ou abusives signalées par le contrôle.

Le décret du 25 août 1900 qui a donné aux services d'action dans les arsenaux leur autonomie administrative dispose bien (art. 2) que le préfet maritime est *directement* responsable de l'exécution dans son arrondissement des lois, ordonnances, décrets et règlements qui régissent la marine, ainsi que de l'exécution des ordres qui lui ont été notifiés par le ministre.

Mais il ajoute : « Toutefois cette responsabilité ne s'exerce que « *sous réserve* de celle qui incombe aux chefs de service *responsables* « *des actes de leur administration* dans les conditions déterminées « par les lois, ordonnances, décrets et règlements en vigueur. »

Et l'article 18, § 2, reproduisant presque textuellement sous la rubrique : « Dispositions communes aux chefs de service » la rédaction de l'article 61 précité de l'ordonnance du 14 juin 1844, est ainsi conçu : « Chacun des chefs de service est responsable des actes rela- « tifs à ses fonctions. S'il résultait de ces actes des dépenses en de-

« niers ou en matières qui n'auraient pas été ordonnées par le mi-
« nistre ou qui seraient contraires aux ordonnances et règlements en
« vigueur, il aurait à justifier qu'il a agi en conséquence des ordres
« écrits du préfet maritime ou après lui avoir fait des représentations
« qui n'ont pas été accueillies. » C'est donc aux chefs de service, ainsi que le précise la décision présidentielle du 1er mars 1901, qu'il appartient *d'agir* dans la limite des ordres généraux qui leur ont été donnés par le ministre et dans les conditions déterminées par les lois, ordonnances, décrets et règlements en vigueur.

Tant que l'intervention du préfet maritime ne se produit pas, ils demeurent seuls responsables des actes de leur administration.

Ont-ils, au contraire, à soumettre au préfet maritime des propositions en vue d'une décision qu'il lui appartient de prendre — à lui adresser des représentations et à provoquer des ordres écrits dans les conditions indiquées plus haut — c'est alors seulement que sa responsabilité est en jeu ; seule, s'il désapprouve les propositions des chefs de service ou si, passant outre à leurs représentations, il ordonne l'acte d'où résultera la dépense ; — sous réserve de la leur, s'il approuve leurs propositions.

En matière administrative, le préfet maritime est garanti contre les irrégularités et contre les fautes par l'adhésion, que dis-je, par le silence de ses subordonnés.

A eux donc de le prévenir si l'acte leur paraît contraire au règlement et aux ordres du ministre. Que si la pusillanimité ou la crainte de déplaire à leur chef hiérarchique leur ferme parfois la bouche, le contrôle permanent est là pour intervenir.

Dégagé de toute participation à l'action, fort de son indépendance, il élève la voix et ses observations vont mettre en cause la responsabilité de l'administrateur intéressé ; elles ne parviendront au préfet maritime que si le chef de service n'en a pas tenu compte et au ministre que si le préfet, à son tour, s'est associé à la mesure critiquée par le contrôle, en passant outre au règlement.

Système éminemment sage, car bien loin d'énerver le préfet maritime et de le paralyser par le souci constant de sa responsabilité, il lui permet de songer avant tout à l'action et au but à atteindre.

Cette grande autorité est faite pour inspecter de haut, surveiller, diriger l'ensemble des services, en un mot, gouverner en grand.

Les chefs de service assurent les détails de direction et font exécuter; l'inspection contrôle. Chacun reste ainsi dans son rôle.

Ajoutons que le préfet maritime *présent sur les lieux* puise dans sa situation même le droit et les moyens de se faire rendre compte par les chefs de service, placés sous ses ordres immédiats, des motifs de leurs actes comme de l'exécution de ses ordres et qu'il peut de lui-même faire appel au concours soit de l'inspection locale, soit du service des missions. Il n'a donc nullement besoin, pour la sauvegarde de sa responsabilité, d'un contrôle particulier qui lui soit subordonné et, bien qu'indépendant, le contrôle du ministre est, en réalité, un auxiliaire pour lui comme pour les chefs de service.

## XVIII.

### *Explosion des poudrières de Lagoubran. — Irresponsabilité des services.*

Lorsque, dans nos grands services publics, un fait grave vient à se produire, les responsabilités ne peuvent être effectivement mises en cause qu'à l'aide d'un contrôle indépendant et actif. Si les scandales de Rochefort ont été suivis de la condamnation des coupables, c'est grâce au contrôle qui les avait révélés. Si la lumière n'a jamais pu être faite sur les causes de l'incendie du Mourillon, c'est que le contrôle administratif, dans la circonstance, n'avait pas qualité pour procéder d'office aux investigations nécessaires.

A défaut de ce concours éclairé et sincère, le silence se fait peu à peu, et grâce à la complicité de tous ceux qui ont encouru quelque responsabilité, la faute reste impunie.

Veut-on un exemple tout récent de ce que j'avance? Voici un fait qui date de deux ans :

Le 5 mars 1899, une catastrophe épouvantable plongeait dans le deuil la ville de Toulon et la France entière. En pleine nuit, la poudrière de Lagoubran avait sauté faisant une centaine de victimes, détruisant toute une agglomération de maisons, causant à l'État et aux particuliers un dommage considérable.

La première question posée par l'opinion publique fut celle-ci : Comment la chose a-t-elle pu se produire?

Or, qui pourrait aujourd'hui répondre à cette question?

Pas l'opinion publique assurément, car après s'être vainement agitée pour dégager la vérité, elle a dû se reconnaître impuissante.

Le Parlement lui-même n'a rien su. On a fait appel à sa générosité et il a voté, sans hésitation, 600,000 francs à titre de secours aux victimes de l'explosion ou à leurs ayants droit. On lui a demandé de l'argent pour reconstituer les approvisionnements détruits, les magasins démolis, et il a donné plus d'un million. Bien plus, voici que certains sinistrés réclamant des indemnités, on se dispose à les payer sur les fonds du budget; les Chambres devront voter des crédits majorés, alors que rien ne les a encore éclairées sur les causes de l'explosion et sur les responsabilités qui en découlent.

Or, remarquons-le, si on entre dans la voie des indemnités, c'est qu'on ne se trouve pas en présence d'un accident de force majeure, auquel cas l'État, pas plus que les particuliers, ne saurait être tenu à réparation. Si on consent à payer des indemnités, c'est qu'on reconnaît implicitement qu'il y a eu quelque faute commise. Quelle est cette faute? A-t-on réellement accumulé dans cette poudrière des explosifs avariés ou des explosifs qui devaient être logés dans des locaux séparés?

Les écritures comptables des magasins ne pouvaient renseigner sur ce qu'il y avait dans chaque poudrière; elles donnaient seulement l'avoir total pour chaque espèce de matière. Mais les écritures techniques, ces écritures auxiliaires tenues par les gardes et dont le service d'artillerie a toujours affirmé l'utilité, elles devaient et pouvaient fournir ce renseignement précieux. L'ont-elles fourni? Y a-t-il eu manque de surveillance? Est-ce la malveillance qu'il faut accuser?

Le Parlement et l'opinion publique ne le savent pas, ils ne le sauront peut-être jamais, parce qu'il s'agit d'une question militaire et technique sur laquelle, en dehors de l'action directe du commandement, aucun contrôle indépendant ne pouvait régulièrement s'exercer. On aurait pu y suppléer en confiant à des personnes étrangères aux services mis en cause, le soin de faire une enquête, mais il n'en a pas été ainsi. Les coupables, s'il y en a eu, ne seront jamais atteints, pas plus que ne l'ont été ceux à qui incombe la responsabilité de l'explosion de la poudrière de Kayes survenue à

quelques mois de là et dont on n'a pour ainsi dire pas parlé en France.

## XIX.

### *Utilité du contrôle permanent. — Inutilité de la surveillance administrative.*

A la séance du conseil d'administration du port de Rochefort, en date du 3 janvier 1900, il est présenté un procès-verbal de recensement (gestion directe — habillement des troupes) constatant le déficit de 100 paires d'épaulettes et l'excédent de 200 porte-épées. Les valeurs se compensent à peu près. L'officier recenseur conclut à une erreur de délivrance et à l'exonération du comptable.

L'inspection, sachant que les épaulettes et les porte-épées sont emmagasinés dans des locaux assez éloignés, trouvant étrange qu'un corps qui demande des porte-épées reçoive des épaulettes sans réclamer, fait observer qu'il serait indispensable de procéder à des recherches dans les écritures du corps, le 3e régiment d'infanterie de marine, pour éclaircir cette affaire. On lui donne satisfaction; l'affaire est retirée pour complément d'information.

A la séance du conseil du 14 février 1900, le dossier est représenté de nouveau; le commissaire aux revues est allé au 3e régiment; il a examiné les écritures, les a comparées ensuite à celles du magasin, et déclare, dans une note spéciale, que les écritures sont parfaitement concordantes, en ce qui touche les trois articles suivants : épaulettes, porte-sabres, porte-épées. Conclusion : Les propositions d'exonération du comptable sont maintenues, l'erreur commise ne pouvant être retrouvée.

L'inspection, peu satisfaite de ces explications, demande que le dossier de l'affaire lui soit remis pour procéder elle-même à des recherches. On lui donne satisfaction.

Elle va au corps, examine les écritures et découvre :

1° Qu'il n'y a pas concordance entre ces écritures et celles du magasin; que le magasin a porté en sortie 200 ceinturons complets (c'est-à-dire 200 lanières et 200 porte-épées) alors que le corps n'a reçu et n'a porté en recette que 200 ceinturons sans porte-épées. D'où, excédent fictif de 200 porte-épées dans les écritures du magasin;

2° Que, lors d'une recette de 1005 paires d'épaulettes, en août 1898,

le magasin a pris en charge 1105 paires dont cent ont été payées en trop au fournisseur; celui-ci, au premier avis de la découverte faite par l'inspection, demande un ordre de reversement pour la somme indûment perçue à son insu.

Conclusion : l'excédent trouvé par le service administratif n'existe pas; le déficit, non plus; mais on a payé au fournisseur 100 paires d'épaulettes qu'il n'a pas livrées. Et, si l'inspection n'avait pas découvert l'erreur commise, on pouvait être conduit à faire payer au comptable les 100 paires d'épaulettes qu'il n'a pas reçues.

L'affaire est topique et l'inspection résidente l'a parfaitement tirée au clair.

## XX.

*Note sur un recensement effectué à ....., le 30 mai 1901, et portant sur les ustensiles de plat, à la gestion directe du garde-magasin général.*

Ce recensement a fait ressortir un déficit de 1750 objets représentant ensemble une valeur de 273 fr. 57.

En recherchant la cause de ce déficit, on constata que le registre « du matériel à réparer » de la section de l'habillement mentionnait beaucoup d'objets de l'espèce comme se trouvant en réparation au magasin des constructions navales (section de la petite chaudronnerie).

Cette mention remontait à l'époque du transfert des ustensiles de plat du groupe constructions navales à la gestion directe (en 1892). Le récépissé des objets à réparer, que le magasinier de la petite chaudronnerie avait, à ce moment, délivré à son collègue de l'habillement, avait été, depuis lors, renouvelé chaque année.

Or, le magasin de la petite chaudronnerie n'avait jamais eu aucun ustensile de plat à réparer pour la gestion directe. — La mention portée en 1892 et renouvelée chaque année sur le registre à réparer avait eu simplement pour objet de masquer un déficit.

Cette altération d'écritures a été commise successivement par les différents magasiniers qui se sont succédé à la tête de ces deux sec-

tions. Chaque année, le magasinier de la petite chaudronnerie délivrait à celui de l'habillement un récépissé des articles inexistants.

Pendant les huit ans qu'a duré cette situation, personne ne s'en est aperçu.

Les comptables et les officiers recenseurs auraient dû cependant avoir l'attention attirée par cette circonstance — que les objets à réparer ne sont jamais déposés dans un magasin, mais dans un atelier ou une salle de dépôt — et que décharge n'en est jamais donnée au comptable par un magasinier, mais par un maître d'atelier ou l'agent chargé d'une salle de dépôt.

Ce qui précède est le résultat d'une enquête qui a duré de mai 1900 à fin août 1901.

En avril 1902, le ministre tranche la question dans le sens du conseil d'administration de ..... et de l'inspection locale, en ce qui concerne la responsabilité de MM. X..., X..., X..., agents comptables responsables. Le ministre estime, suivant l'avis exprimé par le contrôle, que des responsabilités morales ont été encourues par les officiers recenseurs et prescrit de leur adresser des observations en raison de la négligence dont ils ont fait preuve en ces circonstances.

Le contrôle avait dit aussi : Les magasiniers, en recourant à des manœuvres frauduleuses pour dissimuler un déficit qu'ils savaient exister, ont montré par là même l'intérêt qu'ils avaient l'un et l'autre à ce qu'il ne fût pas mis au jour, et reconnaissent ainsi qu'ils avaient une part dans l'irrégularité.

Le ministre décide que des blâmes sévères seront adressés aux commis de comptabilité X..., X..., pour n'avoir pas dénoncé l'irrégularité commise par leurs prédécesseurs (ceux-ci décédés).

## XXI.

### *Inspection des services administratifs de la marine.*

Port de..... — Année 1901. — Service des constructions navales.

*Observations présentées par l'Inspection au sujet d'irrégularités constatées dans la comptabilité des magasins de la Direction des constructions navales.*

OBSERVATIONS DE L'INSPECTION

Le 20 novembre 1901, à la suite d'une constatation de quantités

à la section de la menuiserie, l'Inspection adressait à M. le sous-directeur des constructions navales la note suivante :

« J'ai l'honneur d'informer M. le sous-directeur des constructions « navales que, m'étant rendu aujourd'hui à la section de la menui- « serie, pour procéder à des constatations de quantités, j'ai relevé « sur les trois articles ci-après désignés les différences suivantes :

40-3. Bois de Suède en planches bouvetées de 2 centimètres.

| | stères. |
|---|---|
| Existant en écritures | 36,30 |
| Existant réel | 2,30 |
| DÉFICIT | 34,00 |

40-3. Bois de Suède en planches bouvetées de 3 centimètres.

| | |
|---|---|
| Existant en écritures | 32,73 |
| Existant réel | 10,99 |
| DÉFICIT | 21,74 |

40-3. Bois de Suède en planches plat-joints de 3 centimètres.

| | |
|---|---|
| Existant en écritures | 50,77 |
| Existant réel | 25,95 |
| DÉFICIT | 24,82 |

Le magasinier de la section m'a, d'autre part, informé qu'il venait de recevoir l'ordre d'apporter aux existants au 1er janvier des réductions qui auront pour résultat de faire disparaître ces déficits.

Je serai obligé à M. le sous-directeur de vouloir bien me faire connaître l'origine des différences que j'ai constatées et de m'expliquer par quel procédé comptable on peut aujourd'hui modifier les existants au 1er janvier.

Signé : L ..

Le 28 novembre, M. le sous-directeur faisait parvenir à l'inspection la réponse reproduite ci-après :

En réponse à la note ci-contre, j'ai l'honneur de transmettre à M. l'inspecteur une note de M. le garde-magasin des constructions navales, dont je partage les idées.

Dès que j'aurai reçu l'état des articles sur lesquels des différences

ont été constatées, je provoquerai un recensement de ces objets pour régulariser ces différences.

Il semble, si cette opération n'est pas estimée trop coûteuse ou trop longue, qu'il serait très utile qu'un recensement général soit exécuté l'année prochaine.

Signé : X...

MAGASIN
des
CONSTRUCTIONS NAVALES.

---

*Note pour M. le sous-directeur des constructions navales.*

Pour répondre à la note ci-jointe de l'Inspection, j'ai l'honneur de faire connaître à M. le sous-directeur que, à la suite de la communication qui me fut faite du rapport de M. l'inspecteur L..., en mai dernier, sur les approvisionnements du service des constructions navales, signalant des excédents sur l'approvisionnement normal — notamment sur les bois débités, à la section de la menuiserie — j'ai fait procéder à une vérification, dans toutes les sections, des existants réels avec ceux accusés par les balances, pour les articles pouvant être comptés sans donner lieu à des frais de main-d'œuvre.

Cette opération, qui a demandé plusieurs mois de travail, a fait ressortir des différences importantes, soit en plus, soit en moins, sur un assez grand nombre d'articles, dans les deux sections de la menuiserie et des machines surtout.

Mon intention était de demander le redressement de ces différences par un procès-verbal de recensement et, avant de faire établir le relevé signalant les déficits et les excédents reconnus, j'avais donné l'ordre de faire une nouvelle vérification des articles en cause, mais sans rien changer aux existants des balances. Mes instructions ayant été mal comprises, j'ai fait annuler les quelques rectifications faites à tort.

Prochainement, j'adresserai à M. le sous-directeur un état comprenant les articles sur lesquels des différences ont été constatées, en lui demandant de les faire régulariser par un procès-verbal de recensement, ainsi que cela a été fait l'année dernière sur ma demande, pour les huiles et les matières grasses existant dans les deux groupes comptables des constructions navales et de la flotte, sur lesquelles des différences très importantes étaient signalées.

Deux procès-verbaux de recensement, en date des 23 juillet et 24 octobre 1900, furent approuvés par une dépêche du 31 mai dernier sous la réserve que si la reddition des comptes en valeur faisait découvrir des erreurs d'écritures, en entrées ou en sorties, qui auraient pour conséquence de modifier les chiffres accusés par les balances et ayant servi de base à l'établissement des procès-verbaux de recensement précités, les différences seraient régularisées par de nouveaux procès-verbaux de recensement, au fur et à mesure que les erreurs d'écritures seraient reconnues.

Je crois devoir ajouter que la séparation du matériel versé au groupe flotte (1er janvier 1898) s'est effectuée dans des conditions très défectueuses ; une partie du matériel versé à la flotte est restée dans les sections des constructions navales pendant près de deux ans, cette non-séparation effective devait forcément donner lieu à de nombreuses erreurs.

Depuis le 1er janvier dernier, mon collègue de la flotte et moi, avons fait redresser de nombreuses erreurs, sans avoir pu les découvrir toutes sans doute, le service courant ne permettant pas d'y consacrer tout le temps qu'il serait nécessaire. C'est ainsi que nous avons constaté que des quantités importantes de matières et d'objets (étain en saumons, fils de fer, fils d'acier, aciers en barres, matériel d'électricité, etc.) appartenant à la flotte, étaient restés dans les sections des constructions navales.

D'autre part, les recensements annuels prescrits par les règlements n'ayant pas été effectués aux constructions navales depuis 1897 et avant 1891 pour la majeure partie des bois de la section menuiserie, il serait absolument nécessaire de faire procéder à un recensement général dès qu'il sera possible de l'entreprendre. On n'a pu, depuis trois ans, effectuer cette opération coûteuse d'abord et qui aurait fait perdre beaucoup de temps ; le retard qui existait dans la reddition des comptes en valeurs la rendait d'ailleurs illusoire. J'estime, toutefois, qu'elle pourrait être commencée dans le courant de l'année prochaine, lorsque le retard aura presque disparu.

Le 25 novembre 1901.

*Le Garde-magasin des constructions navales,*

Signé : X...

La note de M. le garde-magasin des constructions navales peut se ramener à deux points :

1° M. l'agent comptable principal X..., expose qu'il a fait procéder à des recensements *officieux*, par ses propres agents, des articles qui paraissaient présenter des différences notables, mais qu'il avait l'intention de provoquer des recensements *officiels* pour ces articles, et que c'est par suite d'un malentendu que les magasiniers ont cru devoir modifier, sur leurs balances, les existants au 1er janvier 1901;

2° M. X..., dans la seconde partie de sa note, met en lumière les difficultés avec lesquelles les comptables se sont trouvés aux prises, en raison des conditions défectueuses de la constitution du groupe comptable de la flotte.

Sur ce dernier point, nous ne contestons pas les assertions de M. le garde-magasin des constructions navales. Les difficultés dont il parle ne sont que trop réelles et l'Inspection a déjà eu, maintes fois, l'occasion de les signaler elle-même. Elles constituent donc pour les comptables des circonstances atténuantes dont il est juste de tenir largement compte.

Par contre, il nous est impossible d'admettre les explications fournies, en ce qui concerne les modifications apportées par les magasiniers aux existants en écritures au 1er janvier 1901.

Dès la réception de la note du 20 novembre, M. le garde-magasin des constructions navales a donné l'ordre au magasinier de la section de la menuiserie de suspendre les rectifications aux écritures ; puis, on a réclamé à ce magasinier la liste qui lui avait été adressée des articles dont l'existant devait être modifié, liste que nous avons vue entre ses mains le 20 novembre.

Mais une partie des rectifications était déjà faite, et l'on peut les relever sur la balance.

Or, ces rectifications sont la suite, la conséquence de rectifications faites *par le bureau de la centralisation* sur les balances de l'année 1900, balances qui se trouvent actuellement dans ce bureau.

Les chiffres des existants au 1er janvier 1900 ont été modifiés de manière à mettre les écritures d'accord avec les existants réels et à faire disparaître les déficits. Ces modifications aux chiffres des existants au 1er janvier 1900 avaient entraîné des modifications corrélatives dans les chiffres au 31 décembre 1900.

Ce sont ces chiffres au 31 décembre 1900, tels que les avait modifiés le bureau de la centralisation, que le magasinier de la section de la menuiserie devait reprendre au 1er janvier 1901.

Nous allons, d'ailleurs, pour bien faire comprendre les faits, et pour montrer le degré de confiance que peuvent aujourd'hui inspirer les écritures, reproduire pour quelques articles les indications des balances.

| | ÉCRITURES du magasinier. | RECTIFICATIONS par le bureau central. | OBSERVATIONS. |
|---|---|---|---|
| | stères. | stères. | |
| 40-3. *Bois de Suède, bouveté de 2 c/m.* | | | |
| Existant au 1er janvier 1898..... | 24,00 | 44,00 | |
| — au 31 décembre 1898.... | 23,60 | 24,16 | |
| — au 1er janvier 1899...... | 23,60 | 38,60 | |
| — au 31 décembre 1899.... | 30,40 | 45,40 | |
| — au 1er janvier 1900...... | 30,40 | 45,40 | 1re correction. |
| — — | » | *11,40* | *2e correction.* |
| — au 31 décembre 1900.... | 36,74 | *2,74* | |
| — au 1er janvier 1901...... | 36,74 | *2,74* | |
| *Bois de Suède, bouveté de 3 c/m.* | | | |
| Existant au 1er janvier 1898..... | 18,78 | 34,81 | |
| — au 31 décembre 1898.... | 31,64 | 41,50 | |
| — au 1er janvier 1899...... | 31,64 | » | |
| — au 31 décembre 1899..... | 37,40 | » | |
| — au 1er janvier 1900..... | 37,40 | *15,66* | |
| — au 31 décembre 1900.... | 22,79 | *1,05* | |
| — au 1er janvier 1901...... | 22,79 | *1,05* | |
| *Bois de Suède, plat-joints de 1 c/m.* | | | |
| Existant au 1er janvier 1898...... | 4,08 | 44,08 | |
| — au 31 décembre 1898.... | 1,86 | 41,86 | |
| — au 1er janvier 1899...... | 1,86 | 16,86 | |
| — au 31 décembre 1899.... | 8,29 | 23,29 | |
| — au 1er janvier 1900..... | 8,29 | 23,29 | 1re correction. |
| — — | » | *5,79* | *2e correction.* |
| — au 31 décembre 1900... | 20,50 | *3,00* | |
| — au 1er janvier 1901...... | 20,50 | *3,00* | |
| *Bois de Suède, plat-joints de 15 m/m.* | | | |
| Existant au 1er janvier 1898...... | 10,54 | 40,54 | |
| — au 31 décembre 1898.... | 11,27 | 36,03 | |
| — au 1er janvier 1899...... | 11,27 | 17,87 | |
| — au 31 décembre 1899.... | 21,93 | 28,53 | |
| — au 1er janvier 1900...... | 21,93 | 28,53 | 1re correction. |
| — — | » | *22,53* | *2e correction.* |
| — au 31 décembre 1900.... | 17,60 | *11,60* | |
| — au 1er janvier 1901...... | 17,60 | *11,60* | |

| | ÉCRITURES du magasinier. | RECTIFICATIONS par le bureau central. | OBSERVATIONS. |
|---|---|---|---|
| | stères. | stères. | |
| | *Bois de Suède, plat-joints de 2 %.* | | |
| Existant au 1er janvier 1898...... | 9,64 | 42,84 | |
| — au 31 décembre 1898.... | 3,04 | 36,24 | |
| — au 1er janvier 1899...... | 3,04 | 18,04 | |
| — au 31 décembre 1899.... | 9,93 | 24,95 | |
| — au 1er janvier 1900..... | 9,93 | 24,95 | 1re correction. |
| — — | » | *6,60* | *2e correction.* |
| — au 31 décembre 1900.... | 29,29 | *10,94* | |
| — au 1er janvier 1901...... | 29,29 | *10,94* | |
| | *Bois de Suède, plat-joints de 3 %.* | | |
| Existant au 1er janvier 1898...... | 1 | 47,80 | 1 chiffre illisible. |
| — au 31 décembre 1898.... | 20,19 | 22,41 | |
| — au 1er janvier 1899...... | 20,19 | 30,19 | |
| — au 31 décembre 1899.... | 28,50 | 38,50 | |
| — au 1er janvier 1900...... | 28,50 | 38,50 | 1re correction. |
| — — | » | *13,68* | *2e correction.* |
| — au 31 décembre 1900.... | 33,82 | *9,00* | |
| — au 1er janvier 1901...... | 33,82 | *9,00* | |

Les corrections aux dates des 1er janvier 1900, 31 décembre 1900 et 1er janvier 1901, que nous avons portées *en italique*, avaient pour objet de mettre les existants en écritures d'accord avec les existants réels.

Quant aux modifications apportées aux existants au 1er janvier 1898 et au 1er janvier 1899, modifications que rien, sur les balances, ne justifie, il nous est impossible d'en indiquer le but avec certitude; il est probable qu'elles ont dû permettre d'établir les comptes en dispensant les comptables de la recherche, particulièrement laborieuse, d'erreurs commises au cours des années auxquelles se rapportaient ces comptes. Mais les pièces justificatives des recettes et des dépenses n'étant plus au port, nous ne pouvons émettre sur ce point qu'une supposition.

Un grand nombre de modifications analogues à celles que nous avons indiquées peuvent se relever sur les balances des sections de la menuiserie et des machines. Sans doute, en trouverait-on quelques-unes sur les balances des autres sections.

De nos constatations, il ressort indéniablement qu'à la suite de recensements officieux, effectués par les comptables eux-mêmes, les existants en écritures au 1er janvier 1900 ont été modifiés sans aucune pièce justificative.

Les excédents et les déficits eussent donc disparu à l'insu des autorités administratives chargées d'apprécier les responsabilités à mettre en cause, si l'Inspection n'eût signalé ces procédés irréguliers.

Si les manœuvres pratiquées par les comptables de la direction des constructions navales paraissent avoir eu pour but d'activer la reddition des comptes, et de présenter dans les balances la situation fidèle de l'approvisionnement, il ne faut pas perdre de vue qu'elles sont l'indice du désarroi qui existe dans le service des magasins. Nombreux sont les articles en excédent ou en déficit. Il est nécessaire de mettre un terme à un tel état de choses, par des procédés réguliers, c'est-à-dire par des recensements. C'est le seul moyen à employer pour reconnaître la véritable situation de l'approvisionnement et pour rendre à la comptabilité le caractère de sincérité qui doit en être la base. Il importe également de rappeler au respect de leurs propres écritures les comptables qui s'en sont écartés.

Le 4 décembre 1901.

*L'Inspecteur de 2e classe,*
Signé : L...

Vu :
*L'Inspecteur en chef,*
Signé : P...

*Explications, réponses ou observations du chef du détail ou de l'officier du service intéressé.*

L'examen des chiffres relevés sur les balances par M. l'inspecteur L..., a fait ressortir des différences importantes, qui s'expliquent d'ailleurs par la façon très défectueuse dont sont tenues les balances ; je n'insiste pas sur ces différences.

Je crois cependant utile d'ajouter quelques explications à ma note du 25 novembre dernier.

Lorsque l'on voulut commencer la reddition des comptes en valeurs de 1898, des groupes comptables des constructions navales et de la flotte, des difficultés insurmontables surgirent (balances et pièces égarées, sous-balances devenues des balances et dont les existants ne concordaient pas, pièces faisant double emploi, etc.). La situation était telle qu'il fallait ou renoncer de rendre des comptes et demander un recensement général, ou se résigner à

établir des comptes en employant des procédés qui ne pouvaient évidemment être très réguliers.

Un recensement général n'était pas possible, le matériel des deux services étant encore confondu et cette opération aurait encore aggravé le retard existant dans les écritures et la production des comptes réclamés par Paris.

Étant à cette époque garde-magasin général, les préposés comptables des constructions navales et de la flotte, m'exposèrent la situation et après m'en être rendu compte moi-même, je la signalai à l'autorité supérieure sous les ordres de laquelle j'étais placé à ce moment. Je m'empresse d'ajouter que je ne fus pas autorisé à employer des moyens irréguliers pour sortir de cette situation difficile ; mais le conseil me fut donné de faire pour le mieux.

C'est ce que mes préposés comptables et moi avons fait, puisqu'il n'était pas possible de songer à un recensement général et qu'il était plus difficile encore de demander l'autorisation officielle d'employer des moyens non réglementaires pour rendre les comptes précités.

L'autorité supérieure jugera si les préposés comptables des constructions navales et de la flotte et moi avons encouru un blâme pour avoir fait l'impossible afin de sortir d'une situation inextricable, tout en satisfaisant aux obligations écrasantes du service si important dans un port comme celui de Toulon, et cela avec un personnel composé en partie d'ouvriers pour tenir des balances et de jeunes commis inexpérimentés pour rapprocher des écritures et établir des comptes, travail que des commis déjà anciens sont souvent inhabiles à mener à bien.

En résumé, la régularisation, par un recensement, des différences connues actuellement s'impose à bref délai (opération que j'avais l'intention de provoquer dès que la situation serait suffisamment éclaircie), en attendant qu'il soit possible d'effectuer un recensement général. Je dois, toutefois, dire en terminant que, à l'exception des trois sections : menuiserie, machines et bâtiments en fer, la situation, dans les autres sections, me paraît satisfaisante.

Le 7 décembre 1901.

*Le Garde-magasin des constructions navales,*

Signé : X...

J'estime que M. le garde-magasin des constructions navales a fait tout son possible pour sortir d'une situation très défectueuse, dont il ne peut être en rien responsable, en raison de la période du temps pendant laquelle elle s'est produite.

Pour sortir de situations difficiles, il faut des moyens particuliers qui, par les raisons mêmes qui ont amené ces situations, peuvent ne pas être tout à fait réguliers.

Les recensements particuliers que va demander M. le garde-magasin me paraissent indispensables et j'estime, comme lui, qu'un recensement général devrait être fait en 1902, pour que la situation des magasins fût établie bien nettement au 1er janvier 1903.

Le 14 décembre 1901.

*Le Sous-Directeur des constructions navales,*

Signé : X...

Avis conforme :

*Le Directeur du génie maritime,*

Signé : X...

*Transmission au préfet maritime ou au directeur de l'établissement par le chef de l'Inspection locale, avec ses observations, s'il y a lieu.*

Le service des constructions navales estime qu'un recensement général s'impose en 1902, pour que la situation des magasins soit établie bien nettement au 1er janvier 1903.

C'est la solution que nous avons nous-mêmes préconisée.

Bien que nos deux services soient d'accord sur ce point, je crois devoir, en raison de la gravité de la situation que révèle la correspondance ci-contre, et des mesures qu'elle réclame, la porter à la connaissance de M. le vice-amiral, commandant en chef, préfet maritime.

Le 14 décembre 1901.

*L'Inspecteur en chef,*

Signé : P. .

*Avis du préfet maritime ou du directeur de l'établissement et solutions données ou proposées par lui au ministre.*

Je ne puis que blâmer le procédé employé par M. le garde-magasin des constructions navales. Le désarroi qui a régné en 1898 non seulement ne justifie pas, mais n'explique même pas les errements relevés par l'Inspection, *le* 20 *novembre* 1901.

Je suis, moi aussi, partisan d'un recensement général, au sujet duquel je prie M. le directeur du génie maritime de me faire des propositions, mais en attendant, j'estime que dès que l'existant d'une matière baisse ou que les circonstances permettent une prompte vérification, le comptable doit immédiatement provoquer un recensement de cette matière qu'il est aisé de faire, quelle que soit la pénurie du personnel officier ou autre.

Le 20 décembre 1901.

*Le Vice-Amiral, commandant en chef, Préfet maritime,*

Signé : X...

*P.-S.* — Copie de l'avis que je viens d'émettre est adressée à M. le directeur du génie maritime.

Signé : X...

*Transmission au ministre par le chef de l'Inspection locale.*

L'autorité locale reconnaît la nécessité de procéder sans retard à des recensements réguliers, pour établir la situation de l'approvisionnement ; l'Inspection reçoit donc satisfaction sur ce point.

Je juge, cependant, nécessaire de porter à la connaissance du ministre les faits relevés par mon service, en raison de leur gravité et de leurs conséquences possibles à l'égard des comptes 1898 et 1899 déjà rendus.

Sans insister sur la critique indirecte qui se dégage du rapprochement des deux dates citées par M. le préfet maritime, je crois devoir rappeler que, depuis trois ans, l'inspection a signalé le désarroi des magasins dans tous ses rapports, rapports de fin d'année et rapport sur les approvisionnements.

Quant aux irrégularités d'écritures relevées le 20 novembre 1901, elles paraissent de dates relativement récentes; elles se lient à l'établissement des comptes des années 1898 et 1899, qui ont été rendus depuis moins d'un an. Je n'ai, au reste, jamais ouï dire que M. le commissaire aux approvisionnements, chargé jusqu'au 1er janvier 1901 de la surveillance administrative des magasins, ait signalé ces irrégularités.

Le 21 décembre 1901.

*L'Inspecteur en chef*,

Signé : P...

# DEUXIÈME PARTIE

## LE CONTRÔLE DEVANT LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

---

**Projet de loi portant organisation du corps du Contrôle de l'Administration de la marine.**

(Renvoyé à la Commission de la marine.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. FÉLIX FAURE, Président de la République française

PAR M. ÉDOUARD LOCKROY, Ministre de la marine.

---

**EXPOSÉ DES MOTIFS.**

Messieurs,

Avant de quitter la direction des affaires, le cabinet que présidait l'honorable M. Méline avait déposé sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi substituant à l'inspection actuelle des services administratifs de la marine un contrôle purement mobile. Le cabinet qui est aujourd'hui investi de votre confiance a retiré ce projet de loi dont le principe même est, à ses yeux, inacceptable.

L'idée de ne soumettre l'administration de nos grands établissements maritimes qu'à un contrôle purement mobile n'est pas une idée nouvelle. Déjà, en 1830, elle se faisait jour dans certains esprits et un homme considérable de l'époque croyait devoir la réfuter, avant qu'elle eût pris plus de consistance. C'était l'éminent Boursaint, commissaire général de la marine, directeur de la comptabilité des Fonds et Invalides, qui, par l'éclat de ses talents adminis-

tratifs, a mérité que son nom fût donné à l'un des bâtiments de la flotte.

« Les inspecteurs temporaires, disait Boursaint, peuvent avoir de l'efficacité pour le personnel. Là, tout est à découvert. Ils peuvent prévenir ou surprendre des fautes. Mais pour la surveillance d'une administration économique, *il faut vivre sur les lieux*, voir et scruter les faits, et pour cela, on a besoin *de temps*, d'observation, de travail. Sous ce point de vue, les inspections temporaires sont d'une *nullité complète*. Elles ne rapportent, *après de grands frais*, *que des bévues*[1]. »

Malgré cet avertissement dont l'impartialité ne pouvait être suspecte, la commission parlementaire d'enquête, nommée en 1849 par l'Assemblée nationale, préconisa de nouveau l'institution, dans la marine, d'un contrôle purement mobile. L'avis de cette commission ne prévalut pas. A peine, en effet, avait-elle terminé ses travaux que le Prince-Président confiait la direction de la marine au ministre qui devait formuler les vrais principes sur la constitution du contrôle dans ce Département et mettre ces principes à exécution. Ce ministre, on le sait, fut Théodore Ducos. Doué d'une intelligence et d'une volonté véritablement organisatrices, il aurait réformé toute l'administration de notre établissement naval, si une mort prématurée n'était venue l'interrompre dans sa tâche. Du moins, comme premier instrument de ces réformes, avait-il pu créer l'inspection des services administratifs de la marine qu'il vit à l'œuvre pendant deux ans et se félicita d'avoir faite. Voici comment, dans un rapport célèbre qui précède le décret organique du 12 janvier 1853, il s'exprimait sur cette création :

« J'ai compris que l'inspection de tous les services administratifs de la marine doit reposer sur des bases plus larges et sur des assises plus solides (que celles du contrôle actuel). Elle doit être à la fois *résidente et mobile*.

« L'importance d'un port ou d'un arsenal militaire, la variété et la multiplicité des opérations qui s'y accomplissent, exigent *un contrôle incessant, de tous les jours, de toutes les heures, auquel suppléerait mal le rapide examen d'un inspecteur passager*.

« *Mais ce contrôle incessant ou plutôt attaché par la force de la*

[1] Boursaint, *Écrits divers*, page 243.

*nécessité à la résidence de chaque port* n'aura pas les inconvénients du contrôle permanent, parce que, d'une part, il sera surveillé par la présence inopinée de l'inspecteur supérieur et que, d'autre part, il sera lui-même rendu mobile par le roulement plus ou moins fréquent de son personnel.

« Il n'est pas besoin d'exposer les avantages du système des inspections mobiles. L'œil du ministre doit être partout. L'action du chef doit être uniforme. Après avoir pénétré de sa pensée l'inspecteur supérieur, il importe que cette pensée se traduise sur tous les points avec le même langage. Il faut aussi que les procédés plus simples et plus rapides, les améliorations, les perfectionnements introduits dans le service d'un port, après avoir été appréciés au centre de l'administration, soient signalés et reportés aux autres ports, avec cette idée d'ordre et d'ensemble qui peut seule produire un vaste tout d'une multitude de faits isolés.

« L'inspection mobile aura le précieux avantage de simplifier l'action administrative, en substituant les entretiens verbaux qui accélèrent la solution des affaires à cette multitude de correspondances écrites qui énervent et obstruent la direction.

« Le ministre en saura davantage dans un quart d'heure de conversation avec ses inspecteurs, qu'il ne peut en apprendre aujourd'hui dans les rapports volumineux qui lassent la plume de ceux qui les font et l'attention de ceux qui les lisent. »

Telle est, exposée dans un admirable langage, la double pensée qui présidait, il y a quarante-cinq ans, à la création du corps de l'Inspection de la marine. On voit par là s'il est exact de dire que les préférences de Théodore Ducos fussent ouvertement pour une inspection purement mobile et qu'il ne s'était, en quelque sorte, que rallié à un système mixte. C'est une singulière façon d'exprimer ses préférences pour la *mobilité pure* que de signaler avec une vigueur d'argumentation pareille « le besoin dans la marine d'un contrôle incessant ou plutôt *attaché par la force de la nécessité à la résidence de chaque port* ». Non ! Ducos ne se ralliait pas; mais, en grand administrateur qu'il était, il tenait compte de tous les éléments du problème à résoudre. Peut-être aussi, en insistant comme il le faisait, sur les avantages des inspections mobiles, prévoyait-il déjà les altérations qui, trois ans à peine après sa mort, devaient être apportées à l'institution, fille de son génie.

De grands inconvénients s'attachent à toute inspection permanente, quand le rouage d'une inspection mobile ne lui sert pas de régulateur. Ces inconvénients ne consistent pas, comme on l'a prétendu, en ce qu' « attachée à des vérifications de détail, l'inspection permanente s'y absorberait trop entièrement et se trouverait ainsi hors d'état de se livrer à des études d'ensemble ». L'inspection permanente a prouvé, par maints travaux, que cette prétendue incapacité de se livrer à des études d'ensemble n'était pas du tout son fait. Mais le système se heurte à des objections plus sérieuses, et ces objections, Théodore Ducos les avait lui-même mises en pleine lumière.

« La permanence, disait-il, et l'immobilité des agents dans le même lieu, qui peuvent avoir des avantages pour certaines fonctions, me paraissent, au contraire, dans un corps spécial comme celui du contrôle, affaiblir le prestige et l'autorité morale de celui qui, en dehors de l'action administrative, a reçu la mission élevée de surveiller tous les actes de l'administration.

« Tantôt la surveillance se relâche par suite de ces liens personnels, de ces relations sociales, de ces habitudes de la vie ordinaire qu'engendre la communauté trop prolongée d'une même résidence.

« Tantôt, au contraire, l'antipathie des caractères, l'opposition des mœurs, des formes, du langage, font naître, entre le contrôleur et le contrôlé, toujours en présence l'un de l'autre, des rivalités d'attributions, des griefs personnels, des irritations privées, qui font descendre la surveillance, de la haute région où elle doit s'exercer, sur le terrain vulgaire des petites passions individuelles. »

Comment, ainsi prévenu sur les défauts inhérents à toute inspection purement permanente, commit-on, en 1858, la faute de revenir à un système que non seulement Ducos, mais l'expérience, avait déjà condamné ? Cette faute pèse depuis quarante ans sur la marche de l'administration maritime. Elle a ruiné la vigoureuse inspection de 1853 et nous a donné, à sa place, une inspection amputée, mal sûre de son indépendance, moins sûre encore de son lendemain et, par le sentiment de sa faiblesse même, encline tantôt à une passivité sans honneur, tantôt à une intempérance de critiques qui ne vaut guère mieux. Faut-il dire que cette situation produisant à la longue toutes ses conséquences logiques, l'inspection en est venue,

dans ces derniers temps, à présenter le spectacle d'un corps divisé contre lui-même, en proie à l'intrigue, livré successivement à des directions contraires, si bien que, dans ces conflits d'ambition, les plus souples rêvaient déjà l'expulsion des plus dignes : et ce rêve a failli se réaliser.

C'est dans ces conditions désavantageuses que l'inspection permanente a dû affronter l'enquête ouverte sur tous les services de la marine par la commission extraparlementaire qu'avait instituée la décision présidentielle du 19 janvier 1894. Elle ne pouvait qu'y être condamnée. Toutes les vieilles rivalités de corps, toutes les rancunes des services contrôlés se sont dressées contre elle et, à l'heure des délibérations définitives, l'ont trouvée sans défenseurs par la défaillance même de ses propres représentants. Le poids du grade et du nombre a dès lors entraîné la commission extraparlementaire et, comme la commission de 1849, elle a conclu à la suppression de toute inspection permanente, en même temps qu'à l'organisation d'un contrôle purement mobile.

Nous regrettons, Messieurs, de ne pouvoir accepter ce verdict auquel ne s'est associé, d'ailleurs, aucun des trois anciens rapporteurs du budget de la marine qui faisaient partie de la commission extraparlementaire.

Sans contester en rien les inconvénients d'une inspection purement permanente, nous ne pouvons faire que « la force de la nécessité « n'attache, suivant l'expression de Ducos, le contrôle de la marine « à la résidence de chaque port ». On a prétendu, nous le savons, que cette nécessité était moindre aujourd'hui qu'il y a quarante ans. On a parlé à ce propos du télégraphe et du téléphone, de la centralisation des affaires entre les mains du ministre, du rôle modeste que les règlements administratifs tendraient à faire, de plus en plus, au préfet maritime. Ces arguments ne nous paraissent pas très sérieux. Une inspection faite par la voie électrique serait, à notre avis, peu profitable aux intérêts du Département et, quant à la diminution de l'autorité préfectorale qui résulterait de la centralisation des affaires et réduirait les préfets aux fonctions de simples transmetteurs d'ordres, nous ne croyons pas qu'aucun vice-amiral, placé à la tête de nos arrondissements maritimes, l'ait jamais constatée. Nous relevons, au contraire, dans les dépositions de l'un d'entre eux que « les pré- « fets jouent un rôle dont le côté administratif n'a pas moins d'im-

« portance que le côté militaire, quand le premier ne prime pas fré-
« quemment l'autre[1] ». Et c'est l'exacte vérité. La complication croissante de tous les services force aujourd'hui le ministre à déléguer de plus en plus ses pouvoirs aux préfets maritimes. Tous les marchés de constructions neuves, par exemple, marchés qui engagent les dépenses par millions de francs, sont maintenant passés par les autorités locales, sans qu'elles aient à en référer au ministre, l'ordre de mise en chantier du navire emportant autorisation pour toutes les dépenses ultérieures. C'est encore la vérité que, loin de se simplifier, les services administratifs des ports de guerre vont toujours en se développant. Le service des défenses sous-marines existe depuis une dizaine d'années à peine. De nouveaux ateliers, de nouveaux magasins doivent souvent être créés. On vient d'instituer le groupe comptable de la flotte. Le perfectionnement des machines, des chaudières, de tous les articles du matériel naval, le renouvellement incessant des types de nos bâtiments de guerre se traduisent dans les marchés en clauses de plus en plus précises, de plus en plus étroites, qui exigent de la part du contrôle une surveillance toujours plus assidue. Et pendant ce temps-là le chiffre des liquidations, le chiffre des ordonnancements va toujours en augmentant dans les ports et ces liquidations, ces ordonnancements (qu'on se garde de l'oublier !) s'y font à titre définitif.

Moins que jamais une inspection purement mobile ne saurait suffire pour la surveillance d'intérêts aussi considérables. Tout porte à croire que, sans l'aide d'une inspection résidente, elle serait, comme le disait Boursaint « vouée à une nullité complète et ne rapporterait,
« après de grands frais, que des bévues ».

Des inspections purement mobiles peuvent donner d'excellents résultats dans d'autres départements ministériels, notamment au Département de la guerre, au Département des finances et au Département des colonies. Mais y a-t-il rien dans l'organisation de ces départements qui soit comparable à l'organisation de nos cinq grands ports, où l'on voit un seul chef joindre au commandement militaire la conduite d'un grand service économique ?

Nous sommes convaincus, Messieurs, qu'à cette dernière question

[1] Déposition de l'amiral de Maigret, ancien directeur du personnel, alors préfet maritime à Cherbourg (*Procès-verbaux des sous-commissions*, tome I, page 16).

vous opposerez comme nous une réponse négative. Il ne vous échappera pas, d'ailleurs, qu'au moment où de nouveaux sacrifices vont être demandés à votre patriotisme pour assurer la défense navale de la France, rien ne serait plus fâcheux que de laisser l'inspection des services administratifs de la marine dans la situation intenable qui lui a été faite au cours de ces dernières années. La réforme de cette institution s'impose en première urgence.

Cette réforme, un engagement pris à l'égard de vos prédécesseurs par le précédent cabinet, ne nous permet pas de la faire sans votre concours. Seule, du reste, la loi peut donner à un travail de ce genre l'autorité qu'il lui faut; seule, elle peut prévenir les altérations que recevrait tôt ou tard une organisation faite par simple décret.

Nous vous demandons de reprendre en cette matière l'œuvre de Théodore Ducos au point même où il l'avait laissée. Nous vous soumettons un projet de loi qui combine le décret organique du 12 janvier 1853 sur l'inspection des services administratifs de la marine avec les dispositions de la loi du 16 mars 1882 qui sont relatives au contrôle de l'administration de l'armée.

L'institution nouvelle portera le nom de Contrôle de l'administration de la marine. La définition de ses droits et de ses devoirs est calquée, pour ainsi dire, sur le texte de la loi de 1882, qui elle-même s'était largement inspirée du texte du décret de 1853. Le statut militaire des futurs contrôleurs de la marine sera le même que celui des contrôleurs de la guerre; la hiérarchie sera identique dans les deux corps.

C'est là un changement considérable; il se justifie par la nécessité de donner au nouveau contrôle une haute situation et d'appeler dans son sein des capacités empruntées à tous les autres corps du Département ayant l'assimilation militaire. Nous avions même songé d'abord à ouvrir l'accès du contrôle au personnel de l'administration centrale de la marine; mais ce personnel n'a point l'état d'officier, et, après y avoir mûrement réfléchi, nous n'avons pas jugé que l'esprit de notre législation militaire permît de conférer d'emblée cette qualité à des fonctionnaires civils, avec des grades aussi élevés que ceux que comportera la hiérarchie du contrôle.

Le décret de 1853 consacrait l'existence à Paris d'un service central, qui a été érigé depuis lors en direction du contrôle. Notre projet maintient cette direction.

Il emprunte au même acte son système à double effet, d'un contrôle à la fois mobile et résident. Les décrets à intervenir en exécution de la loi assujettiront le contrôle résident lui-même à une mobilité périodique qui tempérera ce qui pourrait rester encore des inconvénients de la permanence.

Il prévoit enfin la possibilité d'adjoindre temporairement au contrôle des experts civils qui lui prêteront le secours de leur spécialité.

Tel qu'il est, Messieurs, ce projet, s'il obtient votre assentiment, nous paraît devoir constituer un progrès sérieux dans l'organisation administrative de la marine. Il tient compte de toutes les nécessités de cette organisation éminemment spéciale, et, s'il ne représente pas l'application de théories absolues, ne sacrifie du moins rien des principes qui doivent présider à l'institution d'un contrôle réellement efficace ; il maintient, au contraire, à ces principes, toute leur énergie.

Pour tout dire, il constitue un simple retour à un système qui a déjà fait ses preuves, mais, en y introduisant quelques améliorations, y ajoute la consécration législative qui l'empêchera de dévier.

Nous ne doutons pas, Messieurs, que, dans ces conditions, vous ne fassiez à ce projet bon accueil par vos votes.

Nous vous demandons, d'ailleurs, pour lui, le bénéfice de l'urgence.

## PROJET DE LOI.

Le Président de la République française,

Décrète :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté à la Chambre des députés par le ministre de la marine, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Art. 1er. — Le contrôle de l'administration de la marine est exercé par un personnel spécial ne relevant que du ministre et qui constitue le corps du Contrôle de l'administration de la marine.

Il a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes et de constater, dans tous les services, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles qui en régissent le fonctionnement *administratif, financier, comptable* et *économique*.

Art. 2. — Il s'exerce près des divers services du ministère de la marine à Paris ; près des divers services des arsenaux et des arrondissements maritimes, sans aucune exception ; dans les sous-arrondissements maritimes ; dans les quartiers et syndicats de l'inscription maritime ; dans les dépôts des équipages de la flotte ; dans les corps organisés ou considérés comme tels ; à bord des bâtiments de la flotte, quelle que soit leur situation ; dans les services à terre administrés comme les bâtiments armés ; dans les établissements hors des ports ; dans les établissements d'outre-mer placés sous l'autorité du ministre de la marine ; en un mot, sur tous les points de la France, de l'Algérie, des colonies françaises et des pays de protectorat où le Département de la marine a des intérêts engagés au point de vue *administratif*, *financier*, *comptable* et *économique*.

Art. 3. — Le contrôle est exercé de trois manières distinctes :

1° Au moyen de contrôleurs placés près de l'administration centrale du ministère, où la direction du contrôle forme une direction spéciale ;

2° Au moyen de contrôleurs en résidence dans les arrondissements maritimes, dans les établissements hors des ports et, par la suite, dans tels établissements ou sur tels points du littoral que le ministre désignera ;

3° Au moyen de contrôleurs mobiles résidant à Paris et à la disposition du ministre.

Des décrets spéciaux détermineront le fonctionnement de la direction du contrôle, du contrôle permanent et du contrôle mobile. Ils préciseront notamment quels documents devront être obligatoirement soumis au visa de la direction du contrôle et à celui du contrôle permanent dans les ports militaires et autres établissements de la marine.

Art. 4. — Les contrôleurs agissent comme délégués directs du ministre.

Tous les magasins, ateliers, bureaux et autres établissements de la marine leur sont ouverts.

Ils ne peuvent diriger, empêcher ni suspendre aucune opération.

Sur leur demande, l'autorité maritime donne les ordres nécessaires pour les revues d'effectif et désigne, s'il y a lieu, des officiers

ou fonctionnaires pour les assister dans le recensement du matériel et des approvisionnements de tous genres, ainsi que dans les vérifications de caisse.

Ils adressent leurs rapports au ministre.

Ils constatent les suites données à leurs observations précédentes par les services compétents.

Ils proposent toute mesure qu'ils jugeraient utile pour faire disparaître les abus ou pour simplifier et améliorer le fonctionnement administratif des services. A cet effet, ils peuvent exiger des administrateurs et des comptables communication de tous états, registres et rapports accompagnés de leurs annexes ainsi que de toute correspondance officielle concernant les actes administratifs et les faits de gestion et de comptabilité.

Indépendamment de leurs inspections, les contrôleurs peuvent être chargés par le ministre, en temps de paix comme en temps de guerre, de toutes études ou missions intéressant le bon ordre des finances et la régularité de l'administration dans la marine.

Art. 5. — Le corps du Contrôle de l'administration de la marine a une hiérarchie propre, ne comportant aucune assimilation avec les grades de la marine. Ses membres jouissent du bénéfice de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers.

La hiérarchie du corps est ainsi réglée :

Contrôleur-adjoint ;
Contrôleur de 2e classe ;
Contrôleur de 1re classe ;
Contrôleur général de 2e classe ;
Contrôleur général de 1re classe.

Le cadre constitutif du corps et sa répartition entre la direction du contrôle, le contrôle mobile et le contrôle permanent sont fixés conformément au tableau A annexé à la présente loi.

Art. 6. — Il y a correspondance entre les cinq grades ci-dessus et les grades de même dénomination du corps du Contrôle de l'administration de l'armée, avec application à chaque grade du même statut militaire dans les deux corps, notamment au point de vue des honneurs et préséances qui, ainsi que l'uniforme et les juridictions, seront réglés par décrets.

Les membres du corps du Contrôle sont dans une indépendance entière de l'autorité supérieure du port ou de l'établissement auquel ils sont attachés.

Au point de vue de la discipline, ils ne relèvent que du ministre et de leurs supérieurs dans leur hiérarchie propre.

Art. 7. — Les contrôleurs généraux de première classe sont chargés de la direction du contrôle au ministère de la marine et de la direction du contrôle mobile.

Les contrôleurs généraux de deuxième classe ou, à leur défaut, les contrôleurs de première classe, dirigent le contrôle local dans les arrondissements maritimes.

La direction du contrôle local dans les établissements hors des ports, ou sur les points du littoral non chefs-lieux d'arrondissement maritime, est confiée à des contrôleurs de première classe ou à des contrôleurs de deuxième classe.

Les contrôleurs-adjoints sont exclusivement affectés au contrôle permanent dans les arrondissements maritimes.

Des arrêtés ministériels déterminent la répartition entre les arrondissements maritimes, les établissements hors des ports et les points du littoral, des membres du corps du Contrôle affectés au service permanent. Les conditions du roulement auquel ils devront être soumis seront fixées par le décret sur le fonctionnement de ce service.

Art. 8. — Les membres du corps du Contrôle sont recrutés, savoir :

Pour la formation :

Les contrôleurs généraux de 1re classe, parmi les inspecteurs en chef de 1re classe, d'après leur rang d'ancienneté ; les contrôleurs généraux de 2e classe, parmi les inspecteurs en chef de 1re et de 2e classe, d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs actuels ayant au moins trois ans de grade ; les contrôleurs de 1re classe, parmi les inspecteurs actuels, d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs-adjoints ayant au moins trois ans de grade ; les contrôleurs de 2e classe, parmi les inspecteurs-adjoints actuels ayant au moins

Art. 12. — Le ministre peut adjoindre temporairement au contrôle des experts civils.

Art. 13. — Sont et demeurent abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi.

Fait à Paris, le 25 novembre 1898.

Signé : FÉLIX FAURE.

Par le Président de la République :

*Le Ministre de la Marine :*

Signé : Édouard Lockroy.

Tableau A. — Cadre constitutif du corps du Contrôle[1].
Tableau B. — Solde des fonctionnaires du corps du Contrôle[1].

---

## RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS

**présentées par M. CHÂTELAIN, Directeur du Contrôle, devant la Commission de la marine, à la Chambre des Députés, sur le projet de loi relatif à l'organisation du Contrôle de l'administration de la marine.**

---

Le contrôle, tel que l'organise le projet de loi actuellement soumis à l'examen de la commission de la marine, s'exerce :

1° Au moyen de contrôleurs placés près de l'administration centrale du ministère, et composant la *direction du contrôle;*

2° Au moyen de contrôleurs *en résidence* dans les arrondissements maritimes, dans les établissements hors des ports et, s'il y a lieu, dans tels établissements ou sur tels points du littoral que le ministre désigne ;

3° Au moyen de contrôleurs *mobiles* résidant à Paris et à la disposition du ministre.

Sur la nécessité de la direction du contrôle, l'accord est unanime.

[1] Ces deux tableaux ne sont pas reproduits ici ; ils diffèrent de ceux qui ont été votés en même temps que la loi du 2 mars 1902.

Le ministre doit disposer d'un organe qui l'éclaire sur tous les actes de l'administration centrale et coordonne les travaux des contrôleurs des ports.

Le contrôle permanent des ports et établissements hors des ports, au contraire, a été l'objet des plus vives attaques. Il est aisé pourtant d'en démontrer la nécessité.

Un contrôle purement mobile pourrait sans doute constater des abus et en prévenir le retour.

Mais, outre que ces abus échapperaient plus facilement à l'attention d'un contrôleur de passage qu'à celle d'un contrôleur suivant au jour le jour la marche des services, le contrôle permanent seul exerce une action réellement *préventive*, arrête les opérations irrégulières ou mal conçues avant qu'elles soient consommées.

Cette action préventive est d'autant plus utile, que l'administration du Département de la marine, à l'encontre de certaines assertions fantaisistes, est singulièrement décentralisée. Les préfets maritimes ont des pouvoirs propres, en matière de marchés de fournitures ou de travaux, par exemple, qui mettent le ministre en face de faits accomplis, sur lesquels il ne lui est plus possible de revenir. Et ces pouvoirs, bien loin de diminuer, comme on a prétendu le soutenir, vont chaque jour grandissant, avec raison d'ailleurs.

C'est ainsi que les préfets maritimes approuvent aujourd'hui tous les marchés passés pour l'exécution des constructions neuves, ainsi que pour la transformation et la refonte des bâtiments de la flotte, marchés qui engagent les dépenses par millions de francs.

D'autre part, les liquidations faites dans les ports sont définitives; les pièces justificatives des payements ne sont pas, comme au Département de la guerre, l'objet d'une revision dans les bureaux de la direction du contrôle et de la comptabilité générale : la Cour des comptes seule est appelée à les revoir.

Dans ces conditions, en présence de la complexité et de l'importance des intérêts en jeu, n'est-il pas nécessaire qu'un contrôleur permanent s'assure que les actes des préfets maritimes engagent utilement les deniers de l'État, que les liquidations sont régulières, que les payements faits aux créanciers de l'État sont légitimes?

Il faut ici réfuter une objection souvent présentée : le contrôle

permanent, a-t-on dit, fait double emploi avec la surveillance administrative qu'exerce le commissariat, en vertu des dispositions de l'ordonnance du 14 juin 1844, sur l'organisation des arsenaux.

On ne saurait, en effet, méconnaître que cette ordonnance ait assigné au commissariat le rôle de défenseur attitré de l'État. Mais ce corps n'est pas seulement un surveillant administratif : il est aussi actif : les détails des armements, des revues, des travaux et des fonds ont indiscutablement ces deux caractères; dans les détails des approvisionnements et des subsistances, le second est même prédominant.

Le commissariat accomplit donc toute une série d'actes pour lesquels la surveillance administrative n'existe pas, et dont le contrôle permanent est seul à apprécier la régularité et l'opportunité.

Et d'ailleurs, même comme surveillant administratif, il accomplit le plus important de tous les actes, en ce qu'il emploie les crédits inscrits au budget : ici encore, le contrôle permanent défend seul les intérêts du Trésor.

Il y a d'ailleurs entre la surveillance administrative et le contrôle une différence fondamentale. Le commissariat, corps d'administration avant tout, est soumis au commandement : il présente des observations au préfet maritime : sont-elles repoussées, il n'a qu'à s'incliner et à exécuter les ordres qu'il reçoit. Un surveillant ainsi subordonné peut-il être un véritable contrôleur? Il faudrait, pour le soutenir, oublier que l'indépendance est de l'essence même du contrôle. C'est parce que le corps du Contrôle seul est indépendant vis-à-vis de l'autorité locale que son action se différencie de celle du commissariat; elle s'étend même sur les décisions des préfets maritimes et, par elle, rien de ce qui se passe dans les ports n'échappe au ministre.

La nécessité du contrôle permanent s'affirme davantage encore à la veille d'une réforme sollicitée depuis longtemps par les esprits les plus éclairés dans la marine même et par le Parlement. Un projet de loi, sur lequel la commission de la marine s'est récemment prononcée, donne leur autonomie aux divers services. Le major général d'une part, les directeurs de travaux d'autre part, administreront librement, sous leur seule responsabilité, les services à la tête desquels ils sont placés: ils géreront leurs crédits et liquideront leurs dépenses. Le directeur du commissariat demeure,

il est vrai, l'unique ordonnateur : mais il n'aura plus, avant de donner la signature au vu de laquelle s'ouvre le Trésor, qu'à vérifier la régularité de l'imputation des dépenses et l'exactitude matérielle des états qui les justifient.

Dans cette organisation nouvelle des arsenaux, la surveillance administrative du commissariat sur les directions de travaux disparaît ; il est indispensable, dès lors, de conserver le contrôle permanent, ou mieux encore de le fortifier. C'est à lui seul, désormais, qu'incombera la lourde tâche de défendre les intérêts du Trésor, d'assurer le respect de règlements que les services d'action considèrent volontiers comme d'inutiles entraves dont il faut se dégager le plus possible. Un contrôle uniquement mobile suffirait-il à cette mission ? Personne n'oserait plus le soutenir. Parmi les défenseurs de cette dernière forme de contrôle, quelques-uns ont reconnu spontanément, que le contrôle devrait être permanent le jour où les directions obtiendraient leur autonomie : ce jour semble proche.

A la direction du contrôle et au contrôle permanent des ports, le projet de loi, remettant en vigueur le système inauguré en 1853, par Théodore Ducos, ajoute un contrôle mobile. Le décret du 19 avril 1899, réorganisant à titre provisoire le corps de l'Inspection des services administratifs, s'est d'ailleurs inspiré du même principe et a placé sous les ordres du directeur du contrôle quelques officiers de l'inspection pour remplir des missions éventuelles.

Cette conception a soulevé certaines critiques. On a cru voir, dans ce système, une superposition, et par suite, une surabondance de contrôles. Il faut dissiper ce malentendu.

Théodore Ducos, dans le rapport précédant le décret du 12 janvier 1853, s'exprimait ainsi :

« Il n'est pas besoin d'exposer les avantages du système des ins-
« pections mobiles. L'œil du ministre doit être partout. L'action du
« chef doit être uniforme. Après avoir pénétré de sa pensée l'inspec-
« teur supérieur, il importe que cette pensée se traduise sur tous
« les points avec le même langage. Il faut aussi que les procédés
« plus simples et plus rapides, les améliorations, les perfectionne-
« ments introduits dans le service d'un port, après avoir été appré-
« ciés au centre de l'administration, soient signalés aux autres

permanent, a-t-on dit, fait dou… …mble qui peut seule pro-
nistrative qu'exerce le comm… …ts isolés. de sim…
l'ordonnance du 14 juin 18… …vantage verb…
On ne saurait, en effe… …ntretiens …
assigné au commissaria… …litude de …
ce corps n'est pas s… …ection …
aussi actif : les déta… …
des fonds ont i… …ritim…
détails des app… …ude. Le …
même prédomi… …d'utiles auxilia…
Le commiss… …nts préparatoires de se…
quels la sur…
permanen… …inistre, partisan convaincu du contr…
Et d'a… …ilité d'un contrôle mobile. Ces deux organ…
le plus… …pas, comme on le voit, ils se juxtaposent ; a…
insc… …re chaque jour la marche du service courant dan…
les … …tails ; au second, mis en mouvement par le ministre, d…
…der sur place à des enquêtes ou à des études approfondies sur
…s points déterminés qui ont appelé l'attention du chef du Dépar-
…ement, études et enquêtes qui ne sauraient être confiées au contrôle permanent sous peine de le détourner de ses obligations propres en l'astreignant à suspendre les vérifications continues dont nous avons démontré la nécessité.

Le contrôle mobile exercera, en outre, son action là où celle du contrôle permanent ne s'étend qu'insuffisamment : sur les quartiers de l'inscription maritime, sur les ports secondaires, en Corse et en Algérie, sur l'arsenal de Saïgon et sur les points d'appui de la flotte à créer, dans la limite où l'administration en appartiendra à la marine.

Le contrôleur général chargé du contrôle mobile aura, d'ailleurs, le devoir de s'assurer que le contrôle local apporte toujours dans ses fonctions la vigilance et la fermeté désirables.

Ainsi conçu, le contrôle mobile ne fera pas double emploi avec le contrôle permanent : il le complétera et le fortifiera.

Le personnel affecté à ce service sera très restreint, comparé au personnel permanent ; il ne comprendra que quelques unités, concourant au service central dans l'intervalle des missions d'études qui leur seront confiées.

Aux termes de l'article 1er [illegible] le contrôle a une hiérar-
[illegible]lève que du ministre. [illegible]es de la marine.
[illegible]oncerne la direction [illegible]
[illegible]adversaires qu[illegible] [illegible]mation, l'accès aux
[illegible] celui-ci so[illegible] [illegible] certains officiers
[illegible]er cet[illegible] [illegible]ment empruntée
[illegible]de l'[illegible] [illegible]sans doute de
[illegible] [illegible]ement latéral
[illegible]actue[illegible] [illegible]lé qu'il ne
[illegible]admettre se[illegible] [illegible]nces.
[illegible] même et la raison d[illegible]
[illegible]er Consul, quand il jeta les b[illegible] [illegible]nt de
[illegible]ux, proclama l'indépendance des inspec[illegible] [illegible]ette
[illegible]fets maritimes, et de même, Théodore Ducos en 18[illegible] [illegible]ce
[illegible]rait cependant les suspecter ni l'un ni l'autre d'avoir voulu a[illegible] le commandement dans les ports : mais ils ont compris que l'autorité administrative des préfets maritimes, précisément parce qu'elle doit être considérable et qu'elle touche aux matières les plus diverses, a besoin d'un contrepoids, dans l'ordre purement administratif. Cette indépendance du contrôle est la condition primordiale de son efficacité et la garantie de la responsabilité du ministre.

Il faut d'ailleurs bien remarquer que les contrôleurs *ne peuvent diriger, empêcher ni suspendre aucune opération* (article 4 du projet). Leurs observations laissent donc intactes les prérogatives du commandement, toujours libre de passer outre, mais elles arrivent au ministre qui peut ainsi apprécier en toute connaissance de cause les actes des autorités locales subordonnées.

L'article 5 du projet donne au corps du Contrôle une hiérarchie propre ne comportant aucune assimilation avec les grades de la marine.

Cette disposition, reproduite de la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée, a pour but de rendre plus complète encore l'indépendance du contrôle et de prévenir les froissements que peut soulever, dans les relations entre contrôleurs et contrôlés, la question de grade. Le contrôleur est le délégué direct du ministre ; sa personnalité disparaît derrière sa fonction ; une assimilation de grade est pour lui sans signification ni portée.

« ports, avec cette idée d'ordre et d'ensemble qui peut seule produire un vaste tout d'une multitude de faits isolés.

« L'inspection mobile aura le précieux avantage de simplifier « l'action administrative en substituant les entretiens verbaux qui « accélèrent la solution des affaires à cette multitude de correspon- « dances écrites qui énervent et obstruent la direction.

« L'organisation de nos ports, de nos arsenaux, exige des « réformes. Un grand nombre d'opérations maritimes commandent « plus d'ordre, de régularité et de promptitude. Le ministre trou- « vera dans ses inspecteurs mobiles d'utiles auxiliaires pour « recueillir et coordonner les éléments préparatoires de ses déci- « sions. »

C'est ainsi que l'illustre ministre, partisan convaincu du contrôle permanent, justifiait l'utilité d'un contrôle mobile. Ces deux organes ne se superposent pas, comme on le voit, ils se juxtaposent; au premier de suivre chaque jour la marche du service courant dans tous ses détails; au second, mis en mouvement par le ministre, de procéder sur place à des enquêtes ou à des études approfondies sur tels points déterminés qui ont appelé l'attention du chef du Département, études et enquêtes qui ne sauraient être confiées au contrôle permanent sous peine de le détourner de ses obligations propres en l'astreignant à suspendre les vérifications continues dont nous avons démontré la nécessité.

Le contrôle mobile exercera, en outre, son action là où celle du contrôle permanent ne s'étend qu'insuffisamment : sur les quartiers de l'inscription maritime, sur les ports secondaires, en Corse et en Algérie, sur l'arsenal de Saïgon et sur les points d'appui de la flotte à créer, dans la limite où l'administration en appartiendra à la marine.

Le contrôleur général chargé du contrôle mobile aura, d'ailleurs, le devoir de s'assurer que le contrôle local apporte toujours dans ses fonctions la vigilance et la fermeté désirables.

Ainsi conçu, le contrôle mobile ne fera pas double emploi avec le contrôle permanent : il le complétera et le fortifiera.

Le personnel affecté à ce service sera très restreint, comparé au personnel permanent; il ne comprendra que quelques unités, concourant au service central dans l'intervalle des missions d'études qui leur seront confiées.

Aux termes de l'article 1er du projet de loi, le corps du Contrôle ne relève que du ministre. Ce principe, reconnu sans difficulté, en ce qui concerne la direction du contrôle et le contrôle mobile, rencontre des adversaires quant il s'agit du contrôle permanent. On a tenté de placer celui-ci sous l'autorité des préfets maritimes et, pour essayer de justifier cette conception, on a prétendu que son indépendance, vis-à-vis de l'autorité locale, était de nature à faire échec au commandement. Ce système conduirait à donner aux contrôleurs des ports la situation actuelle du commissariat; cette subordination est inacceptable, l'admettre serait méconnaître de la manière la plus absolue l'esprit même et la raison d'être de l'institution du contrôle.

Le premier Consul, quand il jeta les bases de l'organisation des arsenaux, proclama l'indépendance des inspecteurs à l'égard des préfets maritimes, et de même, Théodore Ducos en 1853. On ne saurait cependant les suspecter ni l'un ni l'autre d'avoir voulu affaiblir le commandement dans les ports : mais ils ont compris que l'autorité administrative des préfets maritimes, précisément parce qu'elle doit être considérable et qu'elle touche aux matières les plus diverses, a besoin d'un contrepoids, dans l'ordre purement administratif. Cette indépendance du contrôle est la condition primordiale de son efficacité et la garantie de la responsabilité du ministre.

Il faut d'ailleurs bien remarquer que les contrôleurs *ne peuvent diriger, empêcher ni suspendre aucune opération* (article 4 du projet). Leurs observations laissent donc intactes les prérogatives du commandement, toujours libre de passer outre, mais elles arrivent au ministre qui peut ainsi apprécier en toute connaissance de cause les actes des autorités locales subordonnées.

L'article 5 du projet donne au corps du Contrôle une hiérarchie propre ne comportant aucune assimilation avec les grades de la marine.

Cette disposition, reproduite de la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée, a pour but de rendre plus complète encore l'indépendance du contrôle et de prévenir les froissements que peut soulever, dans les relations entre contrôleurs et contrôlés, la question de grade. Le contrôleur est le délégué direct du ministre ; sa personnalité disparaît derrière sa fonction ; une assimilation de grade est pour lui sans signification ni portée.

Mais s'il est sage d'enlever aux contrôleurs toute assimilation de grade, il importe au contraire de leur conserver soigneusement le bénéfice de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers. Ils sont exposés, au cours de leur mission, à soulever de nombreuses hostilités; il faut les mettre à l'abri de représailles possibles; le meilleur moyen pour y arriver est évidemment de leur maintenir l'état d'officier qui, avec toutes les garanties dont la loi l'a entouré, constituera la sauvegarde la plus sûre de leur indépendance.

Le projet de loi met à la tête du corps deux contrôleurs généraux de 1re classe, dont l'un sera chargé de la direction du contrôle, et l'autre du contrôle mobile. Le directeur du contrôle, appelé par ses fonctions à donner l'impulsion au contrôle tout entier, à en diriger les travaux, à en centraliser les résultats pour les mettre sous les yeux du ministre, doit avoir sur tous les autres contrôleurs une autorité indiscutable. De même, le chef du contrôle mobile, ayant au cours de ses missions, à apprécier la manière dont les contrôleurs permanents remplissent leurs obligations, ne pourra le faire qu'autant qu'il sera leur supérieur hiérarchique.

Le second contrôleur général de 1re classe ne cesserait d'être nécessaire qu'autant que le contrôle mobile serait placé sous l'autorité immédiate du directeur du contrôle et constituerait une extension, un complément de la direction du contrôle; c'est le système du décret du 19 avril 1899. Même ainsi comprise et pratiquée, cette tâche est trop lourde pour un seul homme.

Le grade de contrôleur de 2e classe existe dans la hiérarchie du corps du Contrôle de l'armée. Le décret du 19 avril 1899 a institué cet échelon dans le corps de l'Inspection des services administratifs; on a voulu ainsi rendre au grade de contrôleur-adjoint son véritable caractère de stage. L'avantage ainsi fait aux officiers entrant dans le corps du Contrôle exercera sans doute l'influence la plus heureuse sur le recrutement du corps.

Le corps du Contrôle de l'administration de la marine sera assimilé au corps du Contrôle de l'administration de l'armée au double point de vue de la correspondance des grades et de la limite d'âge pour l'admission à la retraite. Les officiers de ces deux corps ayant des fonctions identiques, il était rationnel de leur donner le même statut. Le rang assigné aux contrôleurs généraux des deux classes

ne saurait soulever de difficultés, puisque le contrôle a une hiérarchie propre, sans assimilation avec les grades de la marine.

Le projet ouvre sans concours, après la formation, l'accès aux grades de contrôleurs de 1re et de 2e classe à certains officiers d'autres corps de la marine. Cette disposition, également empruntée à l'organisation du contrôle de l'armée, introduira sans doute de bons éléments dans le contrôle de la marine. Ce recrutement latéral ne peut d'ailleurs être qu'exceptionnel; aussi est-il stipulé qu'il ne pourra s'exercer que dans la limite du cinquième des vacances.

Le tableau présenté à la commission fait ressortir le montant de la dépense qu'entraînera la nouvelle organisation du contrôle; cette dépense sera supérieure à celle qui figure au budget de l'exercice 1899 : est-elle excessive? On ne le pensera pas, si l'on veut bien considérer la puissance de l'organe qu'il s'agit de créer et les services qu'on en pourra attendre. Ayant toute la responsabilité, le ministre doit savoir tout ce qui se passe dans son Département; le projet de loi déposé lui en donne les moyens.

---

# RAPPORT

FAIT

**Au nom de la Commission de la marine [1] chargée d'examiner le projet de loi portant organisation du corps du Contrôle de l'Administration de la marine.**

PAR M. GERVILLE-RÉACHE, Député

---

*Utilité de bonnes règles administratives pour procurer à la marine son maximum de force.*

L'avenir de notre marine militaire est, avant tout, attaché à la perfection de son matériel de guerre et de navigation, à la bonne composition de son personnel combattant (officiers et équipages) et, si l'on veut obtenir de nos marins tout l'effet que l'on est en droit d'attendre de leur dévouement et de leurs efforts, il faut leur donner des armes dignes de leur valeur.

Les formes suivant lesquelles on obtiendra de bons résultats dans ces deux ordres de faits et d'idées ne sont pas aussi indifférentes que certains esprits se plaisent à le croire et c'est un peu parce qu'on les a trop négligées aux différentes époques de notre histoire maritime que les résultats n'ont pas été toujours à la hauteur des sacrifices consentis, du zèle et du courage déployés.

Les bonnes méthodes de recrutement du personnel, de mise en œuvre du matériel, d'organisation du travail dans les arsenaux et à bord, les règles d'administration, de comptabilité et de contrôle ne sont donc pas aussi à dédaigner qu'on s'est plu à le croire dans cer-

[1] Cette Commission est composée de MM. de Mahy, *président;* Gerville-Réache, de La Porte, *vice-présidents;* Robert Surcouf, Émile Cère, Dupuytrem, Firmin Faure (Oran), *secrétaires;* Berteaux, de Kerjégu, Armez, Michel, Vazeille, Dussaussoy, Leffet, Théophile Goujon (Gironde), Pams, le comte d'Agoult, Isnard, Charruyer, Emmanuel Arène, Muteau, Saumande, Raymond Leygue (Haute-Garonne), Albert Le Moigne, Riotteau, Noël, l'amiral Rieunier, Alphonse Humbert, Piou, Honoré Leygue (Haute-Garonne), Guieysse, Escanyé, Brindeau.

tains milieux et celui qui de nos jours parviendrait à réorganiser la marine et à la placer au rang qu'elle mérite d'occuper aurait droit à la reconnaissance publique, car il aurait su préparer et réunir les éléments de succès que les marins sont habiles à utiliser et à mettre en œuvre au mieux des intérêts de la nation.

La difficulté de la tâche pour un ministre de la marine n'est pas seulement dans l'ampleur du vaste programme à réaliser, ni dans l'étendue et le poids de la responsabilité à prendre; elle est dans la diversité des concours nécessaires, dans la dissemblance et la contradiction des multiples avis exprimés sur les mêmes points par les conseils autorisés de ce grand département militaire.

Ce ne sont ni les bonnes volontés ni les bons règlements qui ont manqué à la marine, c'est plutôt la ferme détermination de se servir des unes et d'appliquer les autres; c'est aussi la persévérance à maintenir en pratique les bonnes règles, les saines traditions, à soutenir le courage et le zèle des plus résolus; c'est enfin le dessein bien arrêté de rejeter l'inutile et le superflu, de changer une bonne fois ce qui est devenu réformable et de consolider ce que le temps a respecté comme étant toujours nécessaire.

Nulle part, on ne constate une aussi grande mobilité d'idées que dans l'administration de la marine qui est appelée à être un des facteurs les plus importants de la défense nationale. On y alterne sans cesse des tentatives de timides réformes à d'incessants retours aux errements du passé et l'esprit y est tel qu'à la longue le retour au passé, malgré le progrès du temps, finit par l'emporter sur les moindres innovations.

*Utilité d'un contrôle administratif pour assurer le maintien de la règle.*

Certaines personnes pensent ou feignent de croire qu'on pourrait sans inconvénient supprimer tout contrôle administratif indépendant dans la marine et que le corps des inspecteurs doit disparaître. Les choses en iraient-elles mieux dans ce vaste service dont le budget dépasse maintenant 300,000,000 de francs?

La nécessité de ce régulateur, quoi qu'on en dise, est aussi grande dans les temps calmes que dans les temps agités, pendant la paix que pendant la guerre, sous peine de voir sacrifier les plus graves intérêts à des considérations ou à des prétextes de célérité, de tech-

nicité, qui le plus ordinairement n'existent pas et de s'exposer ainsi à des gaspillages toujours possibles.

Il est bon qu'un corps sans passion, qui n'a ni l'initiative dans la conception des projets ni la responsabilité dans l'exécution, prenne de temps en temps la parole, au nom de la loi, soit pour mettre les dirigeants et les exécutants eux-mêmes en garde contre les mesures illégales ou dangereuses, soit pour étudier les idées nouvelles qui peuvent surgir, en ayant soin de les dégager de ce qu'elles peuvent avoir d'excessif, et en montrant ce qu'elles contiennent de vrai, de pratique et d'utile.

Si les jugements des inspecteurs de la marine, qui sont, en général, des hommes d'étude et des esprits observateurs, ne s'imposent d'autorité à personne, est-ce trop dire qu'ils sont appréciés d'ordinaire par ceux qui veulent sincèrement s'éclairer eux-mêmes, sans passion, sans parti pris, sans arrière-pensée, par tous les esprits soucieux du bien public et dégagés de préoccupations particularistes ou corporatives.

*Part personnelle du ministre dans l'utilisation du contrôle.*

Il ne faut pas se dissimuler toutefois que, malgré leur vif désir d'être utiles, les contrôleurs peuvent voir leurs efforts plus ou moins paralysés par celui-là même qui devrait les encourager. Comme le dit fort justement l'auteur de la *Marine française au siècle prochain* [1] :

« Le ministre lui-même, dans l'intérêt duquel est organisé le contrôle, au moins autant que dans l'intérêt du Trésor public, peut se laisser aller à faire cause commune avec ses chefs de service contre une institution gênante. Supposons, en effet, que le Département ait été confié à un homme sans caractère, avant tout soucieux d'échapper aux responsabilités : il ne verra dans les découvertes de ses contrôleurs que l'évocation d'affaires fâcheuses, sur lesquelles il lui coûte de prendre des résolutions et dont il aurait fort bien supporté l'ignorance. Car, en fin de compte, un contrôle actif ne permet pas seulement de saisir et d'actionner les responsabilités des collaborateurs du ministre ; il arrive, par la force des choses, à engager sur

[1] *La Marine française au siècle prochain*, pages 50 et 51.

un grand nombre d'affaires la responsabilité personnelle du ministre lui-même.

« Il suffit, pour cela, que le ministre, saisi d'une proposition sur laquelle le contrôle lui soumet des observations, passe outre à ces observations et n'en tienne aucun compte, si justes et bien fondées qu'elles puissent être.

« Voilà pourquoi l'on verra souvent encore des contrôleurs stériles par la volonté de ministres inconscients de leur premier devoir. On se plaindra alors de la stérilité des contrôleurs, lorsque l'on devrait s'en prendre aux défaillances de conscience des chefs du gouvernement. »

*La loi seule peut donner au contrôle la force dont il a besoin.*

Comment obvier à ce danger? Comment l'atténuer dans la mesure compatible avec le respect des prérogatives ministérielles, si ce n'est en donnant au contrôle l'appui de la loi, de la seule autorité qui puisse dicter des volontés souveraines?

C'est donc la loi qui doit définir la mission du contrôle, en placer le principe au-dessus de perpétuelles discussions et en garantir, par des dispositions expresses, le plus fructueux fonctionnement.

Le gouvernement et le Parlement entrent dans ces vues par le projet qui vous est soumis.

Du jour où leur attention fut plus directement appelée sur les réformes maritimes, les Chambres comprirent l'importance de la question du contrôle, et, de même qu'elles avaient voulu placer les officiers de marine et les officiers mécaniciens sous le régime tutélaire de la loi, elles manifestèrent l'intention de continuer leur œuvre en donnant au corps du Contrôle de la marine une organisation forte et proportionnée à la haute et délicate mission qu'il doit remplir. Votre rapporteur, dans plusieurs rapports sur le budget de la marine, avait montré la nécessité de fortifier ce grand service.

*Divers projets.*

MM. Brisson, Delcassé et Lockroy déposèrent successivement des propositions de loi tendant à la constitution d'un contrôle avant tout permanent, auquel pourrait s'adjoindre, pour certains services, un contrôle mobile. — M. l'amiral Besnard déposa, de son côté, un

projet de loi pour substituer à l'inspection permanente un contrôle exclusivement mobile.

Les circonstances n'ont pas permis à ces diverses propositions de venir utilement en discussion devant la Chambre, mais la question n'a pas cessé d'être à l'étude, et vous avez saisi votre commission de la marine du deuxième projet déposé par le gouvernement à la date du 2 décembre 1898.

Si l'on veut, en toute indépendance, tenir compte des leçons du passé, des modifications nécessaires apportées au fonctionnement administratif des arsenaux, de la mission que le contrôle est appelé à remplir dans le plan général; si on étudie avec soin l'économie de l'organisation proposée et le dispositif des articles, on reconnaîtra, nous en avons le ferme espoir, que le projet de loi du gouvernement fournit la solution la plus satisfaisante de la question très complexe du contrôle de l'administration de la marine.

## I.

### HISTORIQUE.

La question de l'organisation du contrôle intéresse grandement la gestion des finances publiques; mais elle a donné lieu à des polémiques si ardentes, elle a provoqué des affirmations si contradictoires qu'on ne saurait s'entourer de trop nombreux renseignements pour prendre parti dans la controverse. C'est à la lumière de l'histoire que la nécessité et le véritable caractère de cette institution administrative doivent être envisagés. Quand on a étudié les phases diverses par lesquelles elle a passé, les causes qui ont provoqué les transformations successives de sa modalité, alors tout s'éclaire, et la solution de ce délicat problème apparaît à l'esprit avec une netteté que la seule appréciation des faits exclusivement contemporains a singulièrement obscurcie.

#### *Le contrôle sous Richelieu et Colbert.*

C'est à Richelieu que revient le mérite d'avoir donné aux ports militaires une première organisation administrative dont les missions confiées au commissaire général Leroux d'Infreville et à Henri de Seguiran, premier président de la Cour des comptes, lui avaient

démontré l'impérieuse nécessité. Dès les premiers règlements, la fonction de contrôleur permanent est prévue concurremment avec celle de commissaire; mais, bien entendu, elle ne réalise pas l'idée de surveillance indépendante que nous nous faisons du contrôle administratif. Il faut arriver au temps de Colbert pour trouver une réglementation moins rudimentaire : les règlements des 6 octobre 1674 et 19 juin 1678 fortifient l'action du contrôleur et, fait digne de remarque, lui attribuent, en même temps que le droit de présenter ses observations à l'intendant, celui de correspondre directement avec le ministre. Cette conception du contrôle permanent est déjà en progrès sur celle qui prétendrait faire de l'inspecteur un agent exclusif du chef de l'administration locale sans recours au ministre. Elle suffit, tout d'abord, à l'esprit centralisateur de Colbert, parce qu'il est contrôleur général des finances et qu'en outre il envoie dans chaque port un homme à lui, le plus souvent un civil, auquel il donne, avec le nom d'intendant, l'autorité la plus haute vis-à-vis de tous les services. Sur cet homme il exerce une action directe, incessante et, sans la moindre hésitation, le révoque en dépit de ses services antérieurs. C'est ainsi que l'intendant de Seuil, le véritable créateur de l'arsenal de Brest, fut relevé de son poste en 1684, parce qu'il avait perdu la confiance du ministre; Arnoul fils, autre intendant, qui avait rendu d'appréciables services à Rochefort, à Marseille et à Toulon, fut révoqué parce qu'il n'avait pas veillé d'assez près à la visite des vaisseaux avant leur départ.

On ne saurait nier que la mise en cause immédiate et sévère des responsabilités puisse, quand elle est fréquemment exercée, suppléer à l'insuffisance d'un organe de contrôle administratif; mais autant d'époques, autant de manières d'agir. C'est ainsi que Colbert se considérait comme ayant rempli tout son devoir de ministre quand il avait pourvu à la partie administrative du service : « Je suis, disait-il, responsable de mon administration devant le roi; je ne suis pas, au même degré, responsable du gain des batailles, quand j'ai mis aux mains des militaires tout ce qu'il faut pour les gagner. »

*Le contrôle depuis l'ordonnance de* 1689.

L'ordonnance de 1689, testament administratif de Colbert et de son cousin Colbert de Terron, intendant à Rochefort, codifia les

dispositions suivies dans les ports en tenant compte des observations formulées par Tourville, Duquesne et autres grands marins. Elle constituait un procédé, imparfait sans doute, mais jusqu'à un certain point rationnel, en opposant aux services consommateurs de la flotte un pouvoir civil très fort, chargé de maintenir les dépenses dans les limites économiques et d'assurer l'observation des règles. N'oublions pas que la tâche est très difficile à remplir : les officiers, au XVII[e] siècle sont, en général, peu instruits et fort indisciplinés; beaucoup font du commerce; l'un d'eux ira jusqu'à troquer son artillerie dans l'Inde contre des marchandises qu'il dirigera ensuite sur ses propriétés [1].

Le règlement organisait donc un contrôle de nature particulière résultant de la contradiction des intérêts représentés par les chefs d'escadre, d'un côté, par les intendants des ports, de l'autre. Un commissaire aux vivres, par exemple, était, avant tout, inspecteur du service du munitionnaire général chargé de fournir les denrées (titre IV du livre X de l'ordonnance de 1689). L'intendant ayant la haute main sur tout payement, sur tout achat ou délivrance de matériel, sur tout travail ou construction, veillait à maintenir la dépense dans les limites fixées par les ordres du roi (livre XII).

Nonobstant ces garanties, les fonctions du contrôleur sont maintenues, mais, par suite d'une vue imparfaite de son véritable rôle, il agit pour le compte de l'intendant et ses fonctions restent inutilement compliquées d'obligations purement administratives. Le but précis de l'institution est ainsi méconnu et nous nous trouvons en présence d'un essai prolongé et très instructif de contrôle subordonné agissant, dans les ports, sous les ordres du chef de l'arsenal. Il est difficile de contester qu'à aucune époque le mépris des règles financières les plus élémentaires, le désordre de la comptabilité, la confusion entre des services essentiellement distincts aient été poussés à un plus haut degré.

*Le contrôle à la fin du XVIII[e] siècle.*

Les causes de désordre ne manquent pas. Avec Seignelay et ses

[1] Le capitaine de vaisseau du Dresnay, commandant la *Mutine*, débarque à l'île d'Oléron 66 barriques de marchandises et d'épices qu'il avait ainsi acquises. — Correspondance de Pontchartrain et de Clairambault, 1705 à 1709, citée dans la *Revue maritime* de septembre 1882. Article de M. Jégou sur le port de Lorient.

successeurs, un esprit très différent de celui qui avait présidé à la première organisation de la marine fait chaque jour des progrès. Bientôt, sur les instances des chefs d'escadre, on établit dans les ports, la distinction entre les services administratifs et les services militaires qui obtiennent d'y être représentés d'une façon permanente. Ceux-ci renforcent continuellement leur action; secondés par les deux Choiseul, par Sartines et Castries, ils constituent peu à peu dans l'arsenal un organisme puissant qui tend à s'affranchir de l'autorité de l'intendant et même à conquérir la suprématie.

Les luttes d'influence vont se multipliant avec des alternatives diverses en faveur des officiers de plume et des officiers d'épée. Finalement, ces derniers l'emportent et les ordonnances de 1765 et de 1776 placent « le pouvoir de dépenser au-dessus du pouvoir de compter ».

Le commandant du port et l'intendant devaient être égaux en dignité, mais le commandant militaire qui dispose des magasins et dirige les constructions prend vite un rôle prépondérant; la conception administrative de Colbert est entièrement faussée.

Le moment eût été bien choisi pour renforcer l'action du contrôle, mais le caractère des ministres de la marine sous Louis XV et Louis XVI excluait toute pensée de donner aux inspecteurs des ports une situation réellement forte et indépendante. Aussi, en 1776, se contente-t-on de constituer les contrôleurs en un corps distinct, avec un service central, ce qui est pourtant un progrès; on précise en détail leurs attributions; on accentue leurs obligations de surveillance administrative; mais les officiers militaires qui, en fait, influent sur les décisions et les vues du ministre n'auraient pas permis une réforme plus efficace. Il fallait attendre les leçons de l'expérience.

*Le contrôle pendant la Révolution.*

L'esprit de réforme, dès le début de la Révolution, s'étendit à la marine comme aux autres institutions. Les abus, les irrégularités, les excessives dépenses qu'avait engendrés, dans les arsenaux, l'exercice d'un pouvoir sans contrepoids ne pouvaient manquer d'attirer l'attention de l'Assemblée constituante; toutefois, au lieu de faire un juste départ des attributions de chacun, elle se laissa entraîner par sa méfiance et son animosité contre l'aristocratie

maritime et l'élément militaire et en fit la base de son système administratif.

Un décret du 21 septembre 1791 [1] décida que l'administration des ports serait exclusivement civile et incompatible avec toute fonction militaire. On se privait ainsi volontairement de la collaboration de ceux qui, par leur expérience et leur savoir professionnel, sont le mieux armés pour remplir les fonctions essentielles de l'administration, c'est-à-dire la prévision et la direction.

En revanche, et nonobstant la situation prépondérante faite à l'ordonnateur chef du service administratif et représentant des intérêts financiers, l'Assemblée confirme les attributions du contrôleur permanent. Elle le déclare indépendant de l'ordonnateur en tous les détails de son service d'inspection et lui reconnaît le droit, sans qu'il puisse arrêter ou suspendre aucune opération, de rendre compte au ministre quand il n'est pas donné satisfaction à ses observations. Il assiste au conseil d'administration avec un droit de représentation.

Ainsi, au principe de la permanence dont la marine ne s'était jamais départie, l'Assemblée constituante ajoute l'indépendance qui la complète et donne à la fonction son véritable caractère.

A mesure que la Révolution s'accentuait, les mesures hostiles au commandement se multiplièrent ; au surplus, l'émigration qui, malheureusement, désorganisa les cadres de l'armée navale n'était pas faite pour changer ce courant d'idées. Sous le ministre Monge, l'Assemblée nationale, par un décret du 17 août 1792 [2], décida qu'on appliquerait désormais, dans les ports, les dispositions des ordonnances de 1689 et de 1765. Elle dut vite s'apercevoir que les circonstances ne se prêtaient pas à la mise en application de règlements qui avaient eu jadis leur raison d'être et leur mérite mais qui renfermaient des règles contradictoires et surannées.

Le désordre devint considérable et ce n'est pas faire injure aux glorieux combattants de la fin du XVIII[e] siècle de dire que nous n'avions en réalité plus de marine. On décréta d'urgence, pour obtenir des garanties de civisme, que le conseil exécutif de la marine pourrait choisir les chefs de l'administration des ports parmi tous

[1] *Recueil des Lois de la marine*, tome II, page 307.
[2] *Recueil des Lois de la marine*, tome III, page 80.

les citoyens qu'il jugerait capables de remplir ces places. La Convention envoya dans les ports et à bord des vaisseaux, Jean Bon Saint-André, Prieur, Bréard et autres représentants du peuple munis de pouvoirs extraordinaires, mais cela encore ne suffit pas à la rassurer; elle remplaça les ordonnateurs par de simples chefs d'administration, puis, comme ces derniers lui semblaient encore de trop gros personnages, elle y substitua un duumvirat composé d'un agent maritime chargé de l'action administrative et d'un inspecteur civil auquel incombait le soin de surveiller toutes les parties du service et d'en rendre compte à Paris. Les subordonnés de l'agent maritime recevaient directement les instructions ministérielles.

Ce système qui n'était pas viable provoqua une réaction. Un ancien intendant de la marine, Redon de Beaupréau, ayant été appelé à diriger le Ministère sous le titre de commissaire de la commission exécutive de la marine, y apporta l'expérience qu'il avait acquise dans les ports et obtint le rétablissement d'un chef unique appartenant au corps administratif. (Décret du 24 octobre 1795 — 2 brumaire an IV[1].) Cela valait mieux que le dualisme, mais c'était insuffisant pour remettre les choses en état. Nos flottes mal commandées, mal approvisionnées et montées par un personnel sans valeur professionnelle, étaient sans cesse battues; le Directoire demanda qu'on en revînt à une organisation plus logique en donnant aux corps militaires la direction supérieure des arsenaux. Sa proposition fut rejetée et les décrets des 2 et 3 brumaire an IV[1], dont le gouvernement dut prouver l'exécution au Conseil des Cinq-Cents, rétablirent les divers services dans la situation qu'ils occupaient en 1791 : le contrôle était maintenu en permanence et on lui garantissait l'indépendance dans l'exercice de ses fonctions. Les cadres comprenaient 11 contrôleurs, 10 sous-contrôleurs et un nombreux personnel de commis.

En dépit de l'échec qu'il avait subi, le message du Directoire ne fut pas inutile; la discussion qu'il souleva fut des plus instructives. Des idées très précises sur la véritable acception qu'il convenait de donner au mot *administration* furent développées devant le Conseil des Cinq-Cents.

[1] *Recueil des Lois de la marine*, tome VI, pages 31 et 62.

« L'administration, lit-on dans le discours de Rouhier, est liée sous une foule de rapports à la science nautique; elle ne peut être bien exécutée que par les hommes qui la possèdent. »

On fit aussi ressortir la distinction nécessaire entre les fonctions d'administrateur et celles de comptable; enfin on insista sur l'utilité de maintenir, dans la partie administrative, un contrôleur « qui ne peut retarder l'action puisqu'il n'a pas le droit de la suspendre », mais qui veille à l'exactitude prescrite par les lois et règlements. On le qualifie d' « œil du gouvernement ». Ainsi se trouve confirmée la définition donnée par l'amiral Truguet, ministre de la marine sous la Convention : « Le contrôleur est la sentinelle du gouvernement; son silence doit inspirer la sécurité. »

*Réorganisation de l'an VIII.*

Tous ces principes ne tardèrent pas à prévaloir.

En l'an VIII, le premier Consul, qui ne trouvait pas dans l'organisation maritime de l'an II les garanties d'ordre, de rapidité d'exécution et d'économie qu'il voulait réunir dans les arsenaux pour la réalisation de ses desseins, renvoya à l'examen de la section de la marine du Conseil d'État la question des réformes dont elle était susceptible. Dans un rapport très étudié[1], la section émit l'avis qu'il convenait de distinguer trois attributions dans les arsenaux : le commandement, la construction et l'administration dont elle ne méconnut pas, d'ailleurs, les points de contact avec les autres : « Dans les détails du service, bien des choses que fait l'administration ont été faites avec succès par des marins ou par des constructeurs. » Elle conclut qu'il fallait coordonner les efforts de ces trois branches du service sous les ordres d'un chef unique, et que ce chef, le préfet maritime, serait choisi, au gré du gouvernement, soit dans l'élément civil, soit dans l'élément militaire. Des inspecteurs devaient être chargés de contrôler le fond et la forme des opérations, de tout voir et de tout examiner, d'en rendre compte au ministre, le tout en pleine indépendance même du préfet maritime qui ne pourrait arrêter ou suspendre leur inspection. Ils ne sont plus, comme autrefois, les auxiliaires du préfet, ils deviennent les agents du ministre.

[1] *Recueil des Lois de la marine*, tome X, page 225.

Le règlement du 7 floréal an VIII[1] et l'arrêté du 7 thermidor de la même année consacrèrent formellement ces dispositions, dont le ministre, M. Forfait, assura la mise en vigueur.

Il y eut 5 inspecteurs, un dans chacun des grands ports, 22 sous-inspecteurs et 55 commis.

Voici donc une réglementation qui donne au contrôle une organisation des plus satisfaisantes et des plus logiques. En raison de la haute situation attribuée au préfet maritime, « à cette grande autorité faite pour inspecter, surveiller, diriger, en un mot gouverner en grand[2] », le rôle considérable prévu pour l'inspection de la marine s'imposait naturellement. Mais ce rôle est plus ou moins actif suivant que le gouvernement entend se servir des inspecteurs ou modérer leur activité, et l'efficacité de leur intervention apparaît plus ou moins suivant les circonstances.

L'état de guerre à outrance qui se prolongea pendant le Consulat et le premier Empire se conciliait mal avec l'observation minutieuse et constante de tous les règlements administratifs. On ne saurait donc juger d'après cette période exceptionnelle les services rendus par le contrôle administratif, tel que l'avait organisé l'arrêté de floréal. Toutefois il n'a jamais été dit que le désordre ait atteint dans les arsenaux, à cette époque, les proportions d'autrefois ; il y eut nécessairement de fréquentes pénuries d'hommes, de matériel et d'argent, mais l'impression qui paraît être restée chez ceux qui ont étudié l'administration de la marine au commencement du XIX[e] siècle, c'est que les dilapidations, les abus avaient en grande partie disparu de nos ports. « Jamais, a écrit Boursaint, le service de la marine n'a été plus régulier, ni plus fort. »

L'idée de donner de très grands pouvoirs au chef unique de tous les services, en plaçant en regard de son autorité le contrepoids d'une inspection permanente, indépendante et moralement soutenue par le ministre donna donc, on peut le dire, des résultats satisfaisants, dans des conjonctures particulièrement difficiles.

En 1804, quand on transféra à Boulogne le chef-lieu du 1[er] arrondissement maritime, on y établit un inspecteur ; il en fut de même successivement pour Gênes, la Spezzia et Livourne.

[1] *Recueil des Lois de la marine*, tome X, page 235.

[2] Avis du Conseil d'État du 15 brumaire an IX. *Recueil des Lois de la marine* tome X, page 568.

*Le contrôle sous la Restauration et la Monarchie de Juillet.*

Justement préoccupé du triste état dans lequel Napoléon avait laissé les finances du pays, le gouvernement de la Restauration fit les plus grands efforts pour remédier, par de sages lois administratives, au désordre de la comptabilité publique et à l'épuisement du Trésor.

En ce qui concerne la marine, on reconnut que l'inspection avait besoin d'une organisation bien entendue et d'une indépendance incontestée pour servir de contrepoids à l'autorité absolue du préfet maritime. L'ordonnance du 29 novembre 1815 consacre le droit du contrôleur de correspondre avec le ministre, sur tout ce qui peut intéresser le bien du service. On devra lui communiquer toutes les pièces dont il demandera connaissance; en revanche, par une regrettable confusion, on le fait participer à l'action en matière de marchés. Le règlement du 16 décembre 1815 prévoit un effectif de 5 contrôleurs, 16 sous-contrôleurs, 46 commis principaux et commis de 1re et de 2e classe.

Mais, en même temps, on méconnaît les transformations profondes survenues dans le pays et dans la marine, on perd de vue le principe essentiel de l'unité dans la direction. Par un singulier anachronisme, on rétablit les intendants des ports et, avec eux, la division funeste entre l'autorité militaire et l'autorité administrative.

Un vent d'hostilité contre l'inspection commence à se lever, conséquence, sans doute, des principes autoritaires de la politique gouvernementale, retour offensif peut-être de la part des contrôlés. Le rétablissement des préfectures maritimes en 1827 accentue ce mouvement défavorable; les corps d'action, officiers combattants et ingénieurs, oubliant leurs trop fréquents conflits, se réunissent dans un effort commun qui vise à la fois le commissariat et l'inspection, c'est-à-dire les représentants de l'intérêt financier et administratif. En 1828, on subordonne en partie l'inspecteur au préfet maritime et on lui impose des obligations purement administratives : enregistrement de pièces de comptabilité, exercice des poursuites contre les fournisseurs défaillants ou les débiteurs récalcitrants, soin des actions judiciaires.

Le nom d'inspecteur est de nouveau substitué à celui de contrô-

leur et comme pour accentuer ce retour aux errements d'un autre âge, on décide qu'au gré du ministre les fonctionnaires administratifs pourront passer du commissariat, c'est-à-dire d'un service de direction et de gestion, dans celui de l'inspection chargé de le contrôler et *vice versa*. C'était identifier deux choses distinctes et perdre entièrement de vue le but de l'institution; aussi, par une ordonnance du 3 janvier 1835, l'amiral Duperré, alors ministre, fit-il fondre l'inspection et le commissariat en un service unique.

Quelques années auparavant, un éminent administrateur, collaborateur du baron Portal, le commissaire général Boursaint avait, au nom de sa grande expérience et du bon sens, dénoncé et apprécié comme elle le mérite cette étrange conception d'un corps faisant alternativement du contrôle et de l'administration et il avait plaidé, en quelques pages que nous allons résumer, la cause du contrôle indépendant, « l'une des meilleures institutions de la marine, à son avis ».

Au moment où l'on donne aux ingénieurs le droit d'ordonnancer les dépenses de matières et où l'on restitue aux préfets maritimes un pouvoir considérable, il est illogique d'affaiblir le contrôle. Il ne faut pas confondre l'administration qui agit et l'inspection qui surveille, l'administration qui obéit et l'inspection qui peut, au besoin, s'en prendre au préfet et rendre compte au ministre. L'inspection rationnelle ne peut être sérieusement remplacée par une fraction de l'administration qui, appliquée à contre-sens, n'aura aucune utilité et n'inspirera aucune confiance. Pour conclure, Boursaint demandait une inspection libre et vigoureuse et il prédisait un retour inévitable à l'organisation de l'an VIII.

### *Organisation de* 1844.

L'inspection fut en effet rétablie par l'ordonnance du 14 juin 1844, seul code encore existant du service des arsenaux, mais qui a subi de nombreuses et profondes modifications. Cette ordonnance institue le contrôle permanent dans la marine et affirme son entière indépendance dans l'exercice de son rôle; son action portera sur toutes les parties du service administratif. Au ministère, un fonctionnaire d'un rang élevé, « directeur du contrôle central », coordonnera et dirigera l'action des contrôleurs permanents des ports.

Dans le système de 1844, le commissariat n'a pas seulement les services de la solde, des vivres, de l'habillement; sous l'autorité du préfet maritime, il est chargé de la surveillance de tous les corps, de toutes les directions; en matière d'administration et de comptabilité, il est le contradicteur de leurs propositions de dépense.

Le contrôle, lui, n'est plus l'élément essentiel de la pondération des pouvoirs et les considérants du rapport de M. de Mackau ne mettent pas aussi nettement que sous le régime de l'an VIII ses droits d'observations en face de l'autorité du préfet maritime. Néanmoins sa liberté d'appréciation est sauvegardée, son action au centre du Département est fortifiée; la hiérarchie du corps est complétée et définie[1]; enfin le recrutement se fait parmi les officiers de tous les corps de la marine. On donne ainsi aux inspecteurs une universalité de compétence qui leur avait en partie manqué et qui était devenue plus nécessaire à mesure que les questions techniques et économiques se pénétraient davantage. Le programme d'admission au grade de sous-contrôleur exige des connaissances juridiques et administratives et même quelques notions techniques sur le matériel de la marine.

Le cadre, remanié en 1847, est le suivant :

| | |
|---|---|
| 6 | contrôleurs en chef de 1re ou de 2e classe; |
| 6 | contrôleurs de 1re ou de 2e classe; |
| 9 | contrôleurs-adjoints; |
| 45 | sous-contrôleurs de 1re ou de 2e classe. |
| 66 | |

*République de* 1848.

Peu à peu, l'expérience conduit à renfermer le contrôle dans sa mission propre; on le dégage d'attributions administratives qui n'étaient pas de son fait et François Arago, ministre de la marine sous la deuxième République, lui apporte la force morale qui découle, aux yeux de tous, de l'appui formel et catégorique du chef du Département. Il compte d'ailleurs beaucoup sur ses membres.

« C'est particulièrement aux contrôleurs, dit-il dans une circu-

[1] Ordonnance 21 décembre 1844. *Annales maritimes*, p. 1553. Ordonnances 13 mai 1846. — 23 décembre 1847. *Annales maritimes*, p. 566 et 1613.

« laire[1], qu'incombe l'obligation de rechercher et de signaler à
« mon attention, sans retard, sans faiblesse, sans réticence, tous
« les faits qui doivent être réformés ou punis.....

. . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

« la mission du contrôle, grave en tout temps, est devenue plus
« grave encore sous le gouvernement républicain dont les doctrines
« repoussent toute fiction, toute prodigalité, tout acte enfin qui ne
« serait pas de nature à subir l'épreuve de la publicité.....

. . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

« si ses investigations rencontraient des résistances systématiques,
« j'aurais à apprécier la valeur d'un pareil obstacle; mais je dois
« croire que les citoyens préfets sauront eux-mêmes devancer mes
« décisions. »

Si l'on considère le rôle souvent ingrat de l'inspection qui doit, en principe, quand il s'agit d'engager le Trésor, s'opposer à toute interprétation extensive du règlement et limiter les dépenses, on ne s'étonnera pas que les services assujettis à son contrôle aient tout de suite cherché à s'en affranchir alors surtout que, déjà, le commissariat, de son côté, était amené à s'ingérer continuellement dans leurs opérations administratives.

### *Le contrôle et la commission d'enquête de* 1849-1851.

Dans la séance du 31 octobre 1849, à la suite des critiques dirigées contre le Département de la marine, l'Assemblée nationale législative rendit la loi suivante : Il sera procédé, par une commission de quinze membres, à une enquête parlementaire sur la situation et l'organisation des services de la marine.

Dès le mois suivant, la commission, présidée par M. Dufaure, commença ses travaux qui se prolongèrent jusqu'en novembre 1851, c'est-à-dire durant deux années.

Les dépositions les plus contradictoires furent recueillies en ce qui concerne le contrôle, comme sur bien d'autres points, mais on ne peut nier que la majorité des officiers de marine, des ingénieurs et des administrateurs, de tous ceux en un mot à l'encontre desquels le contrôle exerce son action, ait formulé une opinion défavorable à l'inspection permanente.

[1] *Bulletin officiel* 1848, premier semestre, page 216.

Les corps principaux de la marine (officiers, ingénieurs, administrateurs) sont composés d'hommes distingués et individuellement sympathiques, mais, pris collectivement, ils aspirent tous à être des corps puissants et, comme ils sont convaincus de leur puissance jusqu'à l'exagération, ils supportent mal la critique et la contradiction.

Aussi, dès qu'on leur fait sentir peu ou prou l'aiguillon du contrôle, ils se regimbent, que ce contrôle soit exercé par les Chambres législatives, par une Cour des comptes ou par des contrôleurs recrutés dans les corps mêmes de la marine.

Tant qu'on n'aura pas changé cet esprit d'indépendance à l'égard des lois et des règlements, il sera très difficile d'introduire des réformes dans la marine.

Les questions de personnes, la multiplicité des observations de détail formulées par le personnel surabondant des sous-contrôleurs, une procédure défectueuse qui n'avait pas permis au contrôle de tirer de ses investigations et constatations des résultats suffisamment avantageux pour le Trésor, peut-être enfin le courant qui emportait l'opinion vers une restauration monarchique dans laquelle l'élément militaire devait prédominer sans discussion, toutes ces causes influencèrent la commission. Elle émit donc l'avis que le contrôle permanent serait remplacé par une inspection mobile, mais il faut méditer les paroles prononcées par le président Dufaure avant le vote : « il craint que l'inspection mobile ne réponde pas complètement au but qu'on avait voulu atteindre en créant le contrôle, elle constatera les faits retenus par écrit, elle ne pourra pas constater la manière dont les faits se passent journellement. Ce n'est pas sans hésitation qu'il votera la suppression de ce corps dont l'existence seule, menace incessante contre les irrégularités, a su empêcher une multitude d'abus dans les arsenaux[1]. »

Un autre membre, M. Dahirel, déclare à son tour que, s'il vote la suppression, c'est qu'il est convaincu que le contrôle permanent ne fonctionnera pas parce que l'administration centrale ne le voudra pas et parce que l'administration des ports ne le voudra pas non plus.

Aveu instructif qui nous en dit bien long sur les motifs secrets de l'opposition faite à l'inspection !

[1] *Enquête parlementaire* 1849-1851, tome I, page 682.

### *Organisation du contrôle en 1853.*

Fort heureusement, le choix de Napoléon III pour le portefeuille de la marine tomba sur un homme d'un rare mérite, au jugement droit, aux vues larges, Théodore Ducos. Sans se dissimuler les imperfections inévitables d'un contrôle permanent, imperfections qui tiennent plus aux personnes qu'aux institutions, il sut placer au-dessus de ces considérations étroites l'intérêt bien entendu des finances publiques.

### *Contrôle permanent et mobile.*

Le contrôle permanent fut maintenu par le décret du 12 janvier 1853 qui forme encore la base de la réglementation actuelle ; on y ajouta un contrôle mobile chargé de renforcer l'action des inspecteurs résidents et d'y suppléer dans certaines parties du service et pour certaines questions spéciales. En outre les inspecteurs des ports devaient être assujettis à un roulement plus ou moins fréquent :

L'effectif fut fixé à 37, savoir :

8 inspecteurs en chef;
5 inspecteurs;
19 inspecteurs-adjoints;
5 sous-inspecteurs.

On réduisit avec raison le nombre des officiers du grade inférieur; le rôle de censeur, de ministère public veut être rempli par des hommes ayant déjà une réelle expérience des choses de la marine et pourvus d'un rang qui, dans un milieu hiérarchisé, ajoute au poids de l'observation. Les arrêtés d'exécution affirmèrent les intentions du ministre. Le droit de correspondre avec lui était reconnu à tous les inspecteurs chefs du service du contrôle dans les ports, les établissements de Guérigny et d'Indret et les ports secondaires ; on les déchargeait de tout ce qui avait survécu de leurs anciennes fonctions administratives.

### *Suppression des inspecteurs mobiles.*

En 1858, il est vrai, l'amiral Hamelin fit supprimer les deux ins-

pecteurs en chefs chargés du service mobile; mais, dans son rapport, il déclarait que le directeur du contrôle central pourrait toujours, par lui-même ou par les officiers placés directement sous ses ordres, remplir les missions d'inspection reconnues nécessaires.

La hiérarchie et les cadres étaient déterminés de la manière suivante[1] :

| | |
|---|---|
| Inspecteurs en chef de 1re classe | 3 |
| Inspecteurs en chef de 2e classe | 3 |
| Inspecteurs de 1re classe | 5 |
| Inspecteurs de 2e classe | 4 |
| Inspecteurs-adjoints de 1re classe | 9 |
| Inspecteurs-adjoints de 2e classe | 10 |
| Soit | 34 unités. |

Par décision impériale du 22 décembre 1869 (*B. O.* de la marine, page 471), le cadre de l'Inspection des services administratifs de la marine était constitué, à dater du 1er janvier 1870, de la manière suivante :

| | |
|---|---|
| 6 | inspecteurs en chef; |
| 14 | inspecteurs; |
| 15 | inspecteurs-adjoints. |
| Total 35 | |

Quant aux attributions, elles ont été affirmées et accentuées, à mesure que les réformes imposées par la force des choses à l'organisation du service administratif des ports et les critiques du Parlement ont conduit les ministres à exiger davantage du corps de l'Inspection.

*Réforme administrative de la marine.*

Au lendemain des événements désastreux de 1870, le Parlement se préoccupa tout d'abord de réorganiser l'armée de terre et de voter les crédits et les lois destinés à lui procurer son maximum de force ; puis, son attention dut se porter sur l'armée de mer.

Le célèbre rapport de M. Lamy sur le budget de 1879 et les cri-

[1] Décret du 19 mai 1858 (*Bulletin officiel de la marine*, page 538).

tiques documentées des autres rapporteurs du budget de la marine démontrèrent que le fonctionnement administratif des arsenaux laissait à désirer et appelait des mesures urgentes.

Deux ouvrages parurent presque simultanément qui, bien que conçus dans des idées et des buts très différents, ont certainement avancé la réalisation des réformes maritimes. L'un émanait du commandant Gougeard, ministre de la marine. Sous ce titre : *les Arsenaux de la marine*, il étudiait les vices de notre organisation administrative ; avec une hauteur de vues et une précision que ne pouvaient amoindrir quelques détails erronés ou incomplets ; il réclamait énergiquement, pour le commandement et les ingénieurs, le droit de participer plus intimement à l'action administrative. Un contrôle indépendant et permanent devait suffire à garantir l'observation des règlements et des ordres du ministre.

L'autre ouvrage, dû à M. le commissaire général Fournier, exposait, avec une grande puissance de classification et un impeccable savoir, la théorie de la surveillance administrative exercée par le commissariat de la marine qui, tout en gérant exclusivement certains services propres, collaborait contradictoirement à la gestion administrative et comptable de tous les autres.

Les deux thèses se trouvèrent ainsi nettement opposées. Les services d'action n'avaient jamais perdu l'occasion de lutter contre la tutelle que leur imposait l'ordonnance de 1844 ; en 1847, par la création d'un personnel d'agents administratifs, ils avaient affirmé la réalité de leur rôle d'administrateurs et leur droit de rendre leurs comptes ; puis, successivement, ils avaient obtenu le pouvoir d'ordonner les délivrances de matières, de surveiller la conservation en magasin, de déterminer l'ordre de délivrance des articles. Mieux éclairés sur la situation que leur faisait le règlement, aiguillonnés par les critiques dirigées du haut de la tribune contre leurs actes, ils réclamèrent, avec persévérance, leur droit d'administrer et cet ensemble d'attributions propres qui constitue leur autonomie.

Leur tâche, du reste, allait s'aggravant de toute l'importance nouvelle donnée, par les nécessités de la politique générale, aux constructions navales et aux armements.

L'inspection contribua, par ses rapports et par ses avis, au développement des attributions administratives des directions, et plusieurs ministres, et non des moins éminents, l'amiral Jauréguiberry

et l'amiral Aube notamment, affirmèrent hautement leur intention d'utiliser la collaboration du contrôle dans l'œuvre de réforme.

*Inspection des colonies.*

Cette collaboration, toutefois, ne fut pas aussi efficace qu'on eût pu le penser. A la suite des plaintes des commissions du budget, qui avaient signalé l'insuffisance de l'inspection mobile pour la garantie des intérêts financiers de l'État et du Trésor aux colonies, un décret du 23 juillet 1879 rattacha l'inspection coloniale au corps de l'Inspection de la marine et institua un contrôle toût à la fois permanent et mobile dans les établissements d'outre-mer. Le cadre comprenait :

8 inspecteurs en chef;
21 inspecteurs;
24 inspecteurs-adjoints;
Soit, au total, 53 fonctionnaires.

Il n'est pas douteux que les obligations excessives imposées à un corps qui devait, tout à la fois, connaître les règlements de tous les services civils de France et des colonies, des troupes et de la marine, c'est-à-dire cumuler le savoir des inspecteurs des finances, des contrôleurs de l'armée et des inspecteurs de la marine, aient fait perdre en efficacité et en profondeur à son action ce qu'on lui donnait en étendue.

*Inspection spéciale à la marine.*

Cette situation défavorable dura jusqu'en 1887. Un décret du 12 novembre 1886 (*B. O.* de la marine, p. 769) constitua une inspection des services administratifs et financiers et un contrôle central des colonies, distincts de ceux de la marine, à partir du 1er janvier suivant. Un second décret du 20 juillet 1887 (*B. O.*, p. 62), fixa le cadre de l'inspection de la marine à :

6 inspecteurs en chef;
13 inspecteurs;
13 inspecteurs-adjoints;
Soit 32 unités.

En 1887, l'autonomie fut bien près de se faire[1]; mais, en présence des objections qui lui étaient adressées et auxquelles le haut commandement prêtait en général son appui, la commission chargée de préparer le décret sur le régime des approvisionnements fit prévaloir, une fois encore, « l'idée d'une contradiction entre les services qui consomment et transforment et un organisme purement administratif représentant spécialement l'intérêt financier ». Le contrôle conservait d'ailleurs, même dans cette conception administrative, une mission considérable et continue.

*Organisation actuelle : un inspecteur général, un service des missions.*

La force des choses est plus puissante que le parti-pris des hommes; la lutte des services d'action pour l'indépendance reprit plus vive que jamais. Elle eut pour résultat de faire attribuer à la direction du service de santé une autonomie presque complète et d'accorder aux autres directions le droit de passer les marchés techniques et d'être renseignées exactement sur la situation de leurs dotations. En même temps, et par une conséquence logique, l'intervention de l'inspection et son importance s'affirmaient chaque jour davantage; un décret du 19 avril 1899 investissait le directeur du contrôle d'un grade plus élevé, en faisait ainsi le chef incontesté du corps et lui procurait l'autorité nécessaire pour coordonner les travaux des inspecteurs des ports; un service de missions extérieures était constitué pour renforcer au besoin l'action du contrôle local et procéder aux études et aux enquêtes administratives de nature à renseigner rapidement le ministre.

En vue de faire face à ces obligations, le cadre de l'inspection était porté à 36 unités, ainsi réparties :

1 inspecteur général;
5 inspecteurs en chef;
14 inspecteurs de 1re classe;
6 inspecteurs de 2e classe;
10 inspecteurs-adjoints.

[1] Elle avait même été proclamée par le décret du 6 novembre 1886 (*Bulletin officiel de la marine*, page 635), qui ne fut pas appliqué et que le décret du 23 novembre 1887 (*Bulletin officiel*, page 525) rapporta.

Ces concessions nécessaires faites aux exigences du service n'ont pas été obtenues sans résistance et n'ont pas résolu entièrement le problème; les services techniques, en effet, lorsqu'ils n'ont pas en main l'administration et la gestion intégrales des intérêts qui leur sont confiés, sont des services amputés d'un de leurs membres et, d'autre part, l'action du contrôle sera toujours discutée, tant qu'elle ne sera pas exercée par un seul ordre de fonctionnaires indépendants, affranchis de toute participation à l'administration active et, par suite, de toute responsabilité.

## II.

### CE QUE DOIT ÊTRE LE CONTRÔLE DANS LA MARINE.

*Principe du fonctionnement administratif des arsenaux.*

L'ordonnance de 1844, qui régit encore nos arsenaux, repose, nous venons de le voir, sur le principe de la surveillance administrative des services d'action par le commissariat, c'est-à-dire sur la contradiction entre l'action et l'administration. Mais une erreur initiale vicie cette conception : l'action et l'administration ne s'opposent pas, celle-ci n'est qu'une forme de celle-là. Aussi le système de 1844 n'a-t-il jamais fonctionné d'une manière pleinement satisfaisante. La gestion générale de nos arsenaux a été médiocre, sans qu'il ait été possible de mettre en cause aucune responsabilité, par suite même de la confusion des attributions.

Dans l'œuvre de réforme entreprise aujourd'hui, tenant compte des enseignements du passé, l'on s'est soigneusement gardé de retomber dans l'erreur commise.

*Nécessité de l'autonomie des services.*

L'organisation administrative de notre établissement naval doit, pour être rationnelle, se baser sur la détermination précise des responsabilités. Ces responsabilités doivent être aisément saisissables, et elles ne le seront qu'autant que les attributions des différents services seront exactement délimitées. Il faut aussi, pour imposer aux chefs de ces services une entière responsabilité, leur donner une entière autorité.

S'inspirant de ces principes, le projet de loi sur le régime des arsenaux, actuellement déposé devant le Parlement[1], tout en maintenant dans nos arsenaux l'unité de direction indispensable à leur bon fonctionnement, donne leur autonomie aux divers services.

Au sommet, le préfet maritime, responsable de la défense de l'arsenal, base d'opérations de la flotte, commande les forces maritimes qui concourent à cette défense; il dirige en même temps l'usine où se construit, se répare et se ravitaille la flotte, et le service administratif de tout l'arrondissement maritime.

Sous ses ordres, le major général, chef militaire, est spécialement chargé de l'entretien et de la mobilisation de la flotte et de la défense de l'arsenal; quatre directeurs de travaux: le directeur des constructions navales, le directeur d'artillerie, le directeur des défenses sous-marines et le directeur des travaux hydrauliques, se partagent la construction, l'armement et les réparations de la flotte et de l'arsenal; un commissaire général dirige les services de la solde, de l'habillement, des subsistances et de l'inscription maritime; un directeur du service de santé assure le service hospitalier.

Pour remplir sa mission, chacun des chefs de service dispose de son personnel et de son matériel, de ses ateliers et de ses magasins, gère ses crédits, établit ses prévisions, passe ses marchés, liquide ses dépenses. Le commissaire général, toutefois, demeure l'unique ordonnateur secondaire de toutes les dépenses en deniers, dont, seul aussi, il rend le compte.

C'est, on le voit, sauf le maintien de l'unité de l'ordonnancement, l'application au Département de la marine des prescriptions de la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée.

On ne saurait d'ailleurs, en poursuivant cette application, méconnaître certaines différences constitutives entre le Département de la guerre et celui de la marine. Si la loi de 1882 a pu distinguer très nettement la direction de la gestion, cette distinction ne saurait aisément se faire dans les services de la marine, où la délimitation entre la direction et la gestion est souvent indécise. Ce qu'il faut retenir de cette loi, ce qui peut et doit sans conteste s'appliquer

[1] Voir le rapport (n° 1342) fait par M. Albert Le Moignc, député, au nom de la Commission de la marine chargée d'examiner le projet de loi concernant l'organisation administrative des arsenaux et le régime comptable des approvisionnements de la marine.

à la marine, c'est le principe salutaire et fécond de l'autonomie des services.

*Le contrôle forme le contrepoids de l'autonomie des services.*

Mais, pour donner tous ses fruits, le système de l'autonomie, plus que tout autre, suppose l'existence d'un contrôle fortement constitué. Que les responsabilités soient clairement définies, rien de mieux : encore faut-il que ces responsabilités puissent être saisies et actionnées. A côté des services d'exécution, en dehors d'eux, un corps de contrôle doit donc suivre la marche de ces services et signaler à l'autorité supérieure locale, d'abord, puis au ministre, les erreurs ou les fautes commises.

*Insuffisance de la surveillance administrative.*

Le contrôle étant de nécessité fondamentale, on a proposé de confier au commissariat, agissant pour le compte du préfet maritime, l'exercice d'une surveillance administrative permanente sur tous les services de l'arsenal, l'inspection, purement mobile, venant éventuellement au nom du ministre contrôler tout à la fois les services d'action et leur surveillant administratif. Système séduisant en apparence, dangereux au fond, que nous n'hésitons pas à rejeter. D'un contrôle local, subordonné au préfet maritime, le ministre ne retirerait aucune garantie ; d'une inspection purement mobile il n'en retirerait point assez pour couvrir sa responsabilité, plus grande encore, assurément, que celle des préfets maritimes.

Le contrepoids nécessaire, le correctif, si l'on veut, de l'autonomie des services, c'est un contrôle unique, s'étendant à tous ces services, et dont l'indépendance soit la qualité première.

Détermination précise des responsabilités, constitution d'un contrôle vigoureux et indépendant, telle nous paraît être la formule d'une bonne organisation administrative. Chercher dans une réglementation minutieuse, dans une comptabilité compliquée, la garantie des intérêts de l'État, c'est faire œuvre stérile, c'est aller à l'encontre même du but poursuivi, en permettant aux responsabilités de s'abriter derrière l'observation de textes qui ne sauraient tout prévoir.

*Conception du contrôle résident dans les arsenaux.*

Dans cette conception, le corps du Contrôle est un organe essentiel du régime administratif de nos arsenaux. Avant d'en étudier la constitution et le mode de fonctionnement, il nous faut en bien indiquer le rôle général.

Représentant de la loi, gardien vigilant de la règle, défenseur attitré du Trésor, le contrôle sauvegarde la responsabilité du ministre. Dégagé de toute participation à l'action, mais en suivant attentivement toutes les phases, il présente au ministre le tableau fidèle et impartial de la marche de tous les services. Grâce à lui, le ministre est partout, voit tout; des actes de ses subordonnés aucun ne lui échappe.

Là d'ailleurs ne se borne pas la tâche du contrôle. La Cour des comptes et le comité d'examen des comptes des travaux de la marine trouvent en lui un auxiliaire précieux, indispensable. Les comptes que rend le Département de la marine ne seraient qu'une fantasmagorie de chiffres, si les documents élémentaires sur lesquels ils reposent n'étaient d'une rigoureuse exactitude. Ces documents élémentaires, le corps du Contrôle est seul en mesure d'en suivre la préparation, de les rapprocher des faits, d'en discuter la sincérité.

Il y a plus encore: par le fonctionnement bien compris de ses attributions, le contrôle doit être l'auxiliaire du Parlement lui-même. Et, ici, il nous faut aborder une question brûlante, et défendre hautement l'inspection du reproche de délations qui lui a été prodigué depuis quelques années.

*Comment le contrôle a renseigné le Parlement.*

Oui, sans doute, c'est par les rapports de l'inspection que le Parlement a pu se faire une idée exacte de la situation du Département de la marine, et il lui en sait gré; mais ces rapports n'ont jamais été communiqués par les inspecteurs. Ce sont les ministres de la marine, pas toujours de bonne grâce, d'ailleurs, qui ont fait cette communication, sur la demande expresse des rapporteurs du budget agissant au nom et après avis des commissions du budget.

Il faut ne laisser subsister aucun doute sur ce point.

La communication de ces rapports fut faite dans ces conditions, en 1888, pour la première fois, par l'amiral Krantz, ministre à cette époque. Elle se répéta sans trop de difficultés jusqu'en 1893. A cette date, l'honorable amiral Rieunier, alors ministre, aujourd'hui membre du Parlement, informa le rapporteur du budget qu'aucun document émanant du service de l'inspection ne serait dorénavant communiqué. Le rapporteur soumit cette décision à la commission du budget : celle-ci maintint son droit de tout connaître, et le ministre s'inclina[1].

Depuis, les divers ministres qui se sont succédé rue Royale ont compris que la meilleure manière de gagner la confiance du Parlement est de ne lui rien cacher, et l'inspection est devenue par la force des choses notre meilleur organe d'information. Périlleux honneur qui lui a attiré bien des difficultés.

*Nécessité d'un contrôle permanent à Paris.*

Pour remplir fructueusement sa mission, le contrôle doit-il être

[1] A la demande de M. le vice-amiral Rieunier, membre de la Commission, la note suivante est insérée au rapport :

« M. Burdeau, ministre de la marine, prédécesseur de l'amiral Rieunier, lui avait fait part de son impression ferme relative à la communication au Parlement du rapport de MM. les inspecteurs en chef des ports militaires.

« Il était d'avis que cette communication ne devait pas être faite dans les conditions où elle avait lieu.

« L'amiral Rieunier, qui avait refusé de communiquer les rapports au rapporteur de la Commission du budget, reçut, en conseil des ministres, avis de faire cette communication.

« Il fut toutefois convenu que les pièces ne sortiraient pas du ministère de la marine et que communication en serait faite dans les bureaux du directeur du contrôle.

« Paris, le 7 février 1900.

« Vice-amiral RIEUNIER. »

L'impression à laquelle l'honorable membre de la Commission fait allusion est, sans doute, celle que, comme M. Burdeau lui-même, différents rapporteurs du budget de la marine ont manifestée au sein de la Commission du budget : à savoir, qu'avant d'être communiqués au Parlement, les rapports de l'inspection devraient être soumis à une instruction contradictoire plaçant, en regard de ses observations et de ses appréciations, les explications et les objections des services contrôlés. — Cette procédure rationnelle a été explicitement consacrée par l'instruction du 8 juillet 1899 (*Bulletin officiel de la marine*, page 20) sur l'établissement, l'examen local et la transmission au ministre des cahiers d'observations et des rapports périodiques ou éventuels émanant de l'inspection permanente ou du service des missions.

Quant au droit pour la Commission du budget d'obtenir communication, dans ses propres bureaux, des rapports de l'inspection, il reste absolu, et aucune restriction de procédure n'y a été apportée.

permanent ou mobile ? Ne doit-il pas mieux être à la fois permanent et mobile ?

Sur la nécessité d'un contrôle permanent au centre du Département, l'accord est unanime. Le ministre doit disposer d'un organe qui l'éclaire sur tous les actes de l'administration centrale et coordonne les travaux de tous les contrôleurs.

*Nécessité d'un contrôle permanent dans les ports.*

Au contraire, le contrôle permanent des ports et établissements hors des ports a fait l'objet des plus vives attaques.

Frappée du fonctionnement défectueux du service de l'inspection et des difficultés auxquelles il se heurte sans cesse, la commission d'enquête extraparlementaire constituée par décision présidentielle du 19 janvier 1894 étudia avec une attention toute particulière l'organisation du contrôle dans le Département de la marine.

Elle recueillit à ce sujet l'avis des hommes les plus compétents, chef d'état-major général, préfets maritimes, directeurs des établissements hors des ports, commissaires généraux, inspecteurs en chef. De ces avis, la plupart furent défavorables au maintien de l'inspection permanente. Comme sa devancière de 1849, la commission d'enquête se rallia à l'opinion de la majorité, et le résultat de ses travaux fut la rédaction d'un projet de réorganisation de l'inspection, substituant au contrôle local permanent un contrôle purement mobile, copié sur celui du Département de la guerre.

Cette conception répond-elle aux besoins du Département de la marine ? Votre commission de la marine ne l'a pas pensé, et le Parlement sans doute ne le pensera pas davantage.

Un contrôle purement mobile pourrait sans doute constater des abus et en poursuivre le redressement. Mais, outre que ces abus échapperaient plus facilement à l'attention d'un contrôleur de passage qu'à celle d'un contrôleur suivant au jour le jour la marche des services, le contrôle permanent exerce une action réellement préventive, arrête les opérations irrégulières ou mal conçues avant qu'elles soient consommées.

*Pouvoirs considérables des préfets maritimes.*

Cette action préventive est d'autant plus utile que l'administration

du Département de la marine, à l'encontre de certaines assertions fantaisistes, est singulièrement décentralisée. Les préfets maritimes ont des pouvoirs propres, en matière de marchés de fournitures ou de travaux, par exemple, qui mettent le ministre en face de faits accomplis sur lesquels il ne lui est plus possible de revenir. Et ces pouvoirs, bien loin de diminuer, comme on a prétendu le soutenir, vont chaque jour grandissant, avec raison d'ailleurs.

C'est ainsi que les préfets maritimes approuvent aujourd'hui tous les marchés passés dans les ports pour l'exécution des constructions neuves, ainsi que pour la transformation et la refonte des bâtiments de la flotte, marchés qui engagent les dépenses par millions de francs.

D'autre part, les liquidations faites dans les ports sont définitives, les pièces justificatives des payements ne sont pas, comme au Département de la guerre, l'objet d'une revision dans les bureaux de la direction du contrôle et de la comptabilité générale : la Cour des comptes seule est appelée à les revoir.

Dans ces conditions, en présence de la complexité et de l'importance des intérêts en jeu, n'est-il pas nécessaire qu'un contrôleur permanent s'assure que les actes des préfets maritimes engagent utilement les deniers de l'État, que les liquidations sont régulières, que les payements faits aux créanciers de l'État sont légitimes?

Et ce n'est pas seulement de la régularité des opérations que le contrôle local s'assure, c'est aussi de leur moralité. Sa présence sur les lieux est, sous ce rapport, la meilleure garantie : ce qui le prouve, c'est que tout tend à soustraire à sa connaissance les opérations critiquables.

*Pourquoi le contrôle permanent est attaqué.*

Et pourtant, presque toutes les dépositions faites devant la commission d'enquête extraparlementaire visent, nous l'avons dit, à la suppression du contrôle permanent. Faut-il s'en étonner ? N'était-il pas à prévoir que, dans une consultation de ce genre, tous les services contrôlés, cédant à un sentiment bien naturel, sinon bien justifié, chercheraient à s'affranchir de la présence constante de censeurs gênants ? Demander aux services d'action de proclamer qu'ils ont besoin d'être surveillés, qu'ils peuvent parfois se laisser aller à de

fâcheuses irrégularités, que leur ardeur peut s'endormir, c'était vraiment exiger d'eux une trop grande abnégation.

Cette observation, à elle seule, infirme singulièrement la valeur des dépositions des intéressés; mais il faut entrer à fond dans le débat, et rechercher en toute franchise et en toute liberté d'esprit si les reproches faits au contrôle permanent sont fondés et si ses détracteurs peuvent étayer leur opinion d'arguments sérieux.

Il serait trop long de reprendre successivement chacune des dépositions faites à ce sujet devant la commission extraparlementaire. Elles se réduisent toutes, d'ailleurs, à certains points qu'il est aisé de dégager.

*Le contrôle permanent n'entrave pas le service.*

On reproche couramment à l'inspection d'entraver le service. Le texte même de l'acte organique de l'inspection des services administratifs pourrait suffire à réfuter cette allégation, puisqu'aux termes de l'article 5 du décret du 12 janvier 1853, l'inspection ne peut diriger, empêcher ou suspendre aucune opération.

« Le contrôle qui examine les liquidations et les mandats de payement ne peut suspendre leur émission. Il fixe la responsabilité de l'ordonnateur sans arrêter l'action administrative déjà si lente. » (*La Marine française au siècle prochain*, p. 50.)

Mais, au dire de certains déposants, la communication des pièces au contrôle local serait, à elle seule, une cause de retard fort préjudiciable à la bonne et rapide exécution des affaires.

Ce premier grief ne saurait paraître bien décisif; les inspecteurs, très soucieux de ne pas encourir le reproche qu'on leur fait, s'attachent à conserver le moins longtemps possible dans leurs bureaux les pièces soumises à leur visa. S'agit-il de mandats de solde, de salaires ou de frais de route? le visa de l'inspection est donné après un examen toujours fort rapide, alors surtout que les pièces sont accompagnées d'une fiche d'urgence. S'agit-il de cahiers des charges pour la passation de marchés de travaux ou de fournitures? l'examen de l'inspection demande sans doute alors un délai un peu plus considérable, mais qui compte pour bien peu dans le temps exigé pour la préparation et la passation de ces marchés.

Faut-il, d'ailleurs, blâmer un inspecteur consciencieux de consacrer une journée à l'étude d'un traité auquel l'administration a souvent travaillé pendant de longs mois? Et ne faut-il pas plutôt, dans des cas semblables, reprocher à l'administration d'attendre si longtemps pour préparer ses marchés qu'un retard d'une journée puisse avoir une conséquence quelconque sur le cours du service?

En fait, les retards imputables à l'inspection sont insignifiants et ne méritent pas qu'on y attache la moindre importance.

*Le contrôle permanent peut s'exercer sans froissements personnels.*

Un autre grief qu'on retrouve dans presque toutes les dépositions est que l'existence côte à côte des contrôleurs et des contrôlés est une source de difficultés.

« L'inspection permanente est en frottement trop direct avec l'administration. Ce contact constant tient les susceptibilités plus en éveil, les excite davantage et peut donner lieu à des conflits de nature à nuire à la marche du service. » C'est un commissaire général qui s'exprime ainsi. — « L'inspection permanente perd, dans un contact journalier avec les services inspectés l'autorité qu'elle devrait avoir », dit un éminent amiral.

Que des susceptibilités réciproques rendent quelquefois difficiles les rapports entre contrôleurs et contrôlés, nous n'y contredirons point. Mais ne serait-il pas juste de chercher la cause de ces conflits dans la situation fausse faite jusqu'ici à l'inspection? Toujours discutée, toujours attaquée, insuffisamment soutenue souvent par ceux qui auraient dû la couvrir, l'inspection s'est défendue elle-même, et c'est dans cette lutte, bien plutôt que dans la nature même de l'institution, qu'il faut trouver l'origine des froissements et des conflits.

Affirmez votre volonté de posséder un contrôle permanent, donnez aux inspecteurs des ports une situation forte et stable, et vous verrez bientôt les services contrôlés s'incliner de bonne grâce et accepter, sans plus d'opposition, un régime contre lequel aujourd'hui s'élève leur sourde résistance. Et les contrôleurs, de leur côté, ayant la sécurité du lendemain, apporteront dans leur tâche un esprit de modération qui, parfois, a manqué peut-être à quelques-uns d'entre eux.

Un roulement plus ou moins fréquent des fonctionnaires affectés

au contrôle local permanent remédiera, d'ailleurs, dans la limite du possible, aux inconvénients d'un contact trop prolongé entre mêmes personnalités, contact qui peut aussi bien engendrer un relâchement de surveillance qu'être la source d'irritations privées.

*Double emploi du contrôle et de la surveillance administrative du commissariat.*

Arrivons-en à des griefs plus spécieux.

L'action de l'inspection permanente, a-t-on dit, se superpose à la surveillance exercée par le commissariat et constitue une surabondance de contrôle que rien ne justifie. L'objection vaut qu'on s'y arrête, car personne plus que nous n'est convaincu que la multiplicité des contrôles va directement à l'encontre du but poursuivi. Mais elle ne saurait résister à un examen attentif.

Le contrôle de l'inspection permanente et la surveillance administrative du commissariat sont de nature, d'essence foncièrement différente. Le commissariat, corps subordonné, peut surveiller pour le compte du préfet maritime ; mais il doit s'incliner devant son autorité. L'inspection, ne relevant que du ministre, signale à l'autorité locale les irrégularités ou les abus qu'elle constate. Ne tient-on pas compte de ses observations, elle peut élever la voix et saisir le ministre des questions en litige. Elle est indépendante, le commissariat ne l'est pas : cette différence est capitale. Le ministre, chef responsable de tout ce qui se passe dans son Département, doit avoir un organe à lui, qui lui rende un compte fidèle de l'exécution de ses ordres, de la marche de tous les services ; l'inspection seule peut jouer ce rôle et répondre à cette nécessité.

Il y a plus. Si, dans l'organisation des arsenaux tracée par l'ordonnance de 1844, l'inspection pouvait jusqu'à un certain point sembler faire double emploi avec le commissariat, il n'en sera bientôt plus ainsi.

Le projet de loi sur le régime des arsenaux, réalisant une réforme réclamée depuis de longues années déjà par les esprits les plus éclairés, accorde, nous l'avons vu, leur autonomie aux divers services ; il sera, sans aucun doute, accueilli avec faveur par le Parlement. La surveillance administrative du commissariat cessant de s'exercer sur la constitution des approvisionnements de la flotte et des directions de travaux et sur la comptabilité de l'emploi des

matières et de la main-d'œuvre, le corps du Contrôle demeurera seul chargé de défendre les intérêts du Trésor et de veiller à la stricte application des règlements. Personne, dans ces conditions, ne saurait plus judicieusement discuter la nécessité du maintien du contrôle permanent dans les ports; ce contrôle, bien loin de le supprimer, le Parlement, avec nous, voudra le fortifier. Utile aujourd'hui, il sera indispensable demain, car il est un rouage essentiel du système de l'autonomie des services. Seul, le contrôle local devra s'assurer de la constitution régulière de l'approvisionnement; seul, il vérifiera dans ses premiers éléments la comptabilité des travaux. Unique témoin des faits multiples qui s'accomplissent dans nos arsenaux, seul il pourra éclairer le ministre en toute connaissance de cause comme en toute indépendance.

*Le contrôle permanent a obtenu des résultats appréciables.*

Il est une autre assertion qui se retrouve fréquemment dans les dépositions faites devant la commission extraparlementaire : c'est que les résultats acquis par l'inspection permanente sont minimes, pour ne pas dire nuls.

On peut tout d'abord remarquer que les auteurs de cette assertion n'étaient pas précisément désintéressés en la matière, et que les services contrôlés attribuent volontiers peu d'importance aux observations qui leur sont faites. Mais il est facile de remettre les choses au point.

Les économies réalisées du fait des observations de l'inspection dans le service courant ne sont pas négligeables; les redressements d'erreurs sont fréquents; la vérification des pièces comptables est faite avec un soin tel qu'il reste relativement peu à glaner à la Cour des comptes et au comité d'examen des comptes des travaux de la marine. Ne serait-ce pas, d'ailleurs, raisonner singulièrement que de vouloir juger de l'utilité d'un contrôle permanent et préventif par le seul chiffre des économies réalisées ?

Veiller sans relâche à la stricte application des règlements, s'assurer par des investigations de tous les instants que les deniers de l'État sont judicieusement employés, qu'aucun abus ne s'introduit, qu'aucun relâchement ne se manifeste, est-ce donc là une tâche si stérile ? Et faut-il compter tellement sur le zèle de tous qu'on puisse

espérer que la suppression du contrôle permanent sera une garantie de meilleure exécution du service ? Cette opinion frise singulièrement le paradoxe, et sans vouloir suspecter en rien la bonne volonté des services d'action, on peut estimer que le contrôle n'est pas pour eux un inutile aiguillon.

*Le contrôle résident fournit des rapports utiles.*
*(Approvisionnements, Travaux.)*

Par ailleurs, il est une catégorie de travaux de l'inspection permanente qui suffit amplement à justifier celle-ci. L'inspection fait tous les ans un rapport sur le compte des travaux, un autre sur la situation de l'approvisionnement, un dernier, enfin, sur l'ensemble des services.

Le rapport sur le compte des travaux fournit au comité d'examen de ces comptes, créé par le décret du 6 septembre 1888, les plus sûrs éléments d'appréciation.

Dans le rapport sur la situation de l'approvisionnement, dont la loi de finances elle-même exige la production, le Parlement trouve le tableau exact et synthétique des ressources de nos arsenaux.

Quant au rapport de fin d'année, il permet au ministre d'abord, mais au Parlement aussi, par l'organe du rapporteur du budget de la marine, de se rendre un compte précis de la marche des divers services du Département.

Ces documents, pour être complets, pour répondre pleinement à leur fin, exigent des constatations de tous les instants, des vérifications fréquentes dans les bureaux, les ateliers et les magasins, de laborieux dépouillements de registres. Ce travail préparatoire, ingrat mais indispensable, un contrôle purement mobile ne saurait l'accomplir : une inspection permanente est seule en mesure de le faire.

Le Parlement voudra-t-il tarir cette source précieuse de renseignements ? Voudra-t-il, au moment où la marine réclame du pays de si lourds sacrifices, s'ôter le moyen d'en mesurer l'étendue, d'en assurer l'efficacité ?

*Le contrôle permanent ne fait pas échec au commandement.*

On a fait enfin à l'institution d'un contrôle permanent et ne relevant que du ministre un autre reproche, dont il est essentiel de le

justifier, car, plus que tout autre, il serait de nature à faire impression sur le Parlement.

Le contrôle permanent, indépendant de l'autorité locale, fait échec au commandement, affirment ses adversaires. Le fait, s'il était exact, serait grave, car il n'entre dans l'esprit d'aucun membre du Parlement d'affaiblir l'autorité des préfets maritimes.

Mais, pour formuler une assertion semblable, ne faut-il pas ignorer l'histoire même de l'institution critiquée ? C'est le décret du 7 floréal an VIII qui, pour la première fois, a proclamé en termes précis l'indépendance de l'inspection permanente à l'égard de l'autorité locale. Soutiendra-t-on que le Premier Consul ait voulu porter atteinte aux prérogatives du commandement? Une telle allégation serait du domaine de la fantaisie. Et plus tard, en 1853, quand Théodore Ducos reconstitua l'inspection sur les bases du décret de floréal, voulut-il, lui ministre d'un souverain absolu, faire échec au pouvoir des préfets maritimes ? Le croire serait assurément bien peu connaître l'esprit général du gouvernement de cette époque.

La vérité, c'est que le contrôle permanent, dans les ports, ne peut rien entraver, rien arrêter. Il a le droit de faire toutes observations qu'il juge utiles; l'autorité locale, elle, a le droit de passer outre à ces observations et de maintenir ses ordres. Est-il possible d'imaginer un *modus vivendi* plus rationnel ?

Sans doute, l'inspection, au cas où ses représentations ne sont pas accueillies sur place, peut s'adresser au ministre qui, s'éclairant de tous renseignements utiles, approuvera ou infirmera l'acte du préfet maritime ; mais les observations de l'inspection sont communiquées par elle à l'autorité locale avant d'être adressées au ministre. Où voit-on en tout cela un échec au commandement ? Non, le grief est purement illusoire; il n'a de réalité qu'aux yeux de ceux qui, par une conception erronée de la discipline, ne peuvent souffrir que la légalité d'un acte d'un préfet maritime soit contestée.

Et qu'on le remarque bien : le vice-amiral placé à la tête de l'arrondissement est à la fois commandant en chef et préfet maritime. C'est un chef militaire, et c'est l'administrateur le plus élevé de l'arrondissement. Comme chef militaire, il a une autorité absolue; comme administrateur, quoi de plus logique, de plus rationnel, que de l'astreindre à se conformer aux règles administratives?

En réalité, de tous les reproches faits au contrôle permanent, aucun ne résiste à une discussion un peu serrée.

Il serait inexact, d'ailleurs, de croire que, devant la commission d'enquête extraparlementaire, des inspecteurs en chef seuls se soient proclamés les défenseurs de cette institution.

Nous citerons à l'appui de notre thèse deux témoignages qui ont d'autant plus de valeur qu'ils émanent de deux officiers généraux éminents qui, tous les deux, ont rempli les fonctions de chef d'état-major général :

*Opinion de l'amiral de Cuverville.*

L'un d'eux, l'amiral de Cuverville, s'exprimait ainsi :

« L'inspection permanente a sa raison d'être : il est préférable de prévenir les erreurs plutôt que d'avoir à les réparer, et le contrôle est nécessaire dans tous les services. Je doute qu'une inspection mobile puisse contrôler efficacement tous les détails de l'administration des ports, ainsi que le fait l'inspection permanente ; mais il convient de reconnaître que, pour des fonctions délicates, qui exigent beaucoup de tact et de mesure, l'institution vaut surtout ce que valent les hommes qui l'appliquent. »

*Opinion de l'amiral Gervais.*

L'amiral Gervais était non moins catégorique.

Entre M. le président Bouchard, partisan convaincu du contrôle mobile, et cet officier général, s'engageait le dialogue suivant :

M. le président Bouchard. — « L'inspection des services administratifs doit-elle être permanente dans les ports, ou seulement mobile, avec une organisation à Paris ? »

M. le vice-amiral Gervais. — « Je préfère ne pas répondre, n'étant pas armé pour cela. Si ce n'est qu'une impression personnelle qui m'est demandée, je puis la dire : je préfère le maintien du *statu quo*. La complexité extrême des services d'un arsenal et la répercussion des uns sur les autres ne me paraissent pas permettre le fonctionnement utile d'un contrôle mobile intermittent, comme cela est pour les finances ou même pour la guerre. Il vaut mieux, je crois, le contrôle permanent, qui voit constamment les choses dans

l'ensemble et le détail, et doit donner les meilleurs fruits, si surtout l'inspection se maintient auprès des préfets maritimes et de l'administration dans son rôle d'aviseur et de conseiller, sans chercher à se poser quand même dans son rôle de redresseur de torts. »

M. le président Bouchard. — « Ne pensez-vous pas qu'avec sa constitution actuelle, l'inspection ne soit une superfétation de l'administration qui, elle, a seule la responsabilité ? »

M. le vice-amiral Gervais. — « Cette constitution fait précisément la force de l'inspection. Affranchi de la responsabilité de l'action, ce corps est en mesure de juger les choses de plus haut et, par ce fait, il peut devenir un guide précieux pour les administrateurs les plus élevés de nos arsenaux, c'est-à-dire pour les préfets maritimes. »

M. le président Bouchard. — « Ne croyez-vous pas que si l'administrateur était absolument livré à lui-même, il n'apporterait pas encore plus de soin dans l'accomplissement du service qui lui incombe, et dont il sentirait tout le poids? Dans l'organisation actuelle, l'inspecteur me semble plus administrateur que contrôleur, ce ne paraît pas être une chose excellente. »

M. le vice-amiral Gervais. — « Je suis d'un avis contraire à celui que vous venez d'exprimer. Administrer, c'est gérer directement des intérêts, ce que ne fait pas l'inspection. Quant à un contrôle, on a toujours jugé qu'il était indispensable pour ne pas laisser s'établir peu à peu un relâchement ou des traditions funestes. »

La citation est un peu longue, mais elle est instructive. On peut dire qu'elle est décisive, car elle résume, sous la haute autorité de deux de nos plus éminents amiraux, toute la discussion sur l'inspection permanente et l'inspection mobile.

Dégagé de toute passion, libre de tout esprit de corps, ne voyant que le bien du service, nous estimons avec les deux officiers généraux dont nous venons de reproduire les paroles que le contrôle permanent est une institution précieuse. S'en priver serait commettre une lourde faute, dont nous ne saurions accepter la responsabilité.

Il nous faut cependant encore, avant de conclure, mettre le Parlement en garde contre un rapprochement qu'on a souvent tenté de faire, au point de vue du contrôle, entre le Département de la marine et ceux des finances, des colonies et de la guerre. Pourquoi,

a-t-on dit, la permanence du contrôle est-elle nécessaire dans le premier, alors que les trois autres n'ont que des contrôles purement mobiles ?

*Différences profondes entre le service du contrôle de la marine et celui de l'inspection des finances.*

Il n'est point besoin d'étudier longtemps la question pour comprendre qu'il n'existe qu'une lointaine analogie entre les attributions de l'inspection des finances et celles du contrôle de la marine. L'inspection des finances a sans doute un champ d'action fort vaste, mais, partout, elle a pour mission principale de procéder à des vérifications de caisse et, à cette occasion, de constater la régularité des pièces comptables justificatives des recettes et des dépenses. Ces vérifications, aussi bien que ces constatations, peuvent, sans inconvénient, s'opérer *a posteriori ;* un inspecteur de passage en trouve, chez le comptable contrôlé, tous les éléments. Le contrôle de la marine, au contraire, exerce surtout son action sur des faits administratifs et, pour être efficace, cette action doit être préventive. Un contrôle purement mobile, nous l'avons déjà dit, pourrait relever les erreurs commises, il n'empêcherait pas les opérations irrégulières ou mal conçues.

Les arsenaux de la marine présentent, d'ailleurs, une telle complexité de services qu'il serait assurément bien difficile de citer un organisme qui leur fût comparable dans aucune des administrations sur lesquelles l'inspection des finances porte ses investigations.

*Différences profondes entre le contrôle de la marine et celui des colonies.*

Que l'inspection des colonies soit non seulement financière, mais aussi, comme celle de la marine, administrative, on ne saurait le contester ; mais peut-être serait-il prématuré d'affirmer dès maintenant qu'elle a trouvé sa véritable formule et qu'elle répond pleinement à son but, alors surtout que l'expérience a déjà démontré la nécessité de constituer un contrôle permanent en Indo-Chine et à Madagascar. En présence des intérêts considérables en jeu dans ces deux colonies, on a compris que l'inspection mobile n'offrait pas une garantie suffisante ; n'y a-t-il pas là un argument en faveur de notre thèse, bien plutôt qu'une victorieuse objection ?

*Différences profondes entre le contrôle de la marine et celui de la guerre.*

Quant au Département de la guerre, la loi du 16 mars 1882 l'a doté d'un contrôle uniquement mobile, mais il y a à cela deux raisons toutes particulières. La première, que nous avons déjà signalée, c'est que les liquidations opérées localement n'ont qu'un caractère provisoire et ne deviennent définitives qu'après revision dans les bureaux de la direction du contrôle et de la comptabilité générale au ministère de la guerre; il n'en est point ainsi dans la marine, où les liquidations faites dans les ports sont définitives.

La seconde est la dissémination de ses centres administratifs : vouloir mettre un contrôleur dans chacun d'eux eût conduit à développer à l'excès l'effectif du corps du Contrôle. La marine, au contraire, a la bonne fortune d'avoir presque tout son personnel et tout son matériel concentrés en un très petit nombre de points; il est donc possible d'exercer sur ces centres, dont la complexité et l'activité sont d'autant plus grandes qu'ils sont moins nombreux, un contrôle permanent, et par suite très efficace. De ce que l'organisation administrative du Département de la guerre se prête mal à la permanence du contrôle, conclura-t-on que la marine doive se priver de cette garantie, alors qu'il lui est aisé de l'avoir?

Ces arguments nous paraissent péremptoires, et tout esprit libre ne peut qu'écarter une assimilation contre laquelle protestent la raison et les faits.

*Le contrôle permanent doit être complété par un service de missions.*

Revenant à la conception de Théodore Ducos, et confirmant les dispositions du décret du 19 avril 1899, le projet de loi ajoute un service des missions ou contrôle mobile à la direction du contrôle et au contrôle permanent des ports et établissements hors des ports.

Ce service des missions, dont on développera plus loin les attributions, sera le lien entre la direction du contrôle et les contrôleurs locaux, il exercera particulièrement son action là où celle du contrôle permanent ne s'étend qu'insuffisamment ou ne se fait pas sentir. Il constituera un puissant organe d'étude, un moyen d'information prompt et sûr.

Ainsi complété, le contrôle du Département de la marine ré-

pondra à tous les besoins. Désormais consacré par la loi, constituant en ses modalités diverses un tout vigoureux et uni, il sera pour le ministre l'appui le plus utile, pour le Parlement l'auxiliaire le plus précieux.

Dans l'organisation dont nous venons d'esquisser les grandes lignes, le corps du Contrôle seul fera du contrôle; quand au commissariat, rendu à son rôle normal d'administrateur, il exercera les mêmes attributions que l'intendance dans le Département de la guerre et dirigera le service si vaste et si complexe de l'inscription maritime.

*Conséquences heureuses de l'organisation proposée.*

Cette organisation fera cesser, nous l'espérons, l'antagonisme dont le commissariat et l'inspection ont donné parfois l'attristant spectacle. Entre ces deux corps, qu'une communauté d'origine presque complète aurait dû unir, s'est développée une hostilité sourde dont on a souvent relevé les traces. Que certains officiers du commissariat, aigris par la lenteur sans doute excessive de leur avancement, n'aient pu se garder d'un sentiment de jalousie vis-à-vis de camarades plus jeunes devenus leurs supérieurs en grade à la suite d'un concours, on le conçoit jusqu'à un certain point. Mais l'animosité qui existe indéniablement entre ces deux corps, composés l'un et l'autre d'hommes de valeur, a des sources plus profondes.

Le commissariat, investi par l'ordonnance de 1844 d'attributions fort étendues, a vu non sans quelque dépit se restreindre son rôle, alors que grandissait celui de l'inspection. La surveillance administrative qu'il devait réglementairement exercer sur les directions de travaux s'est, en fait, peu à peu transformée en un véritable contrôle : commissaires et inspecteurs se sont, par suite, trouvés remplir sur ce terrain des fonctions presque identiques, les uns et les autres s'accusant d'empiétements, se traitant en adversaires.

Il est temps que cette hostilité prenne fin. Il y a dans la marine une place honorable pour les deux corps. Différente est leur tâche, mais égale leur utilité, égal aussi leur mérite.

Strictement renfermés dorénavant dans l'exercice d'attributions bien distinctes et bien définies, les officiers du commissariat et ceux du contrôle comprendront vite qu'il n'existe entre eux nulle cause

de jalousie ni d'animosité : à la rivalité actuelle succédera bientôt une généreuse et féconde émulation.

Le commandement, de son côté, n'a pas toujours vu sans ombrage l'indépendance de l'inspection, et de pénibles incidents sont nés de ce qui n'était qu'un malentendu. Désormais bien éclairé sur la mission des officiers du contrôle, le commandement comprendra que l'indépendance en est la condition essentielle et que, malgré ou plutôt à cause même de cette indépendance, il trouvera toujours dans les contrôleurs d'utiles auxiliaires.

*Le préfet maritime n'est pas désarmé par la suppression de la surveillance administrative.*

On a paru craindre que dans le système de l'autonomie des services, la disparition de la surveillance administrative du commissariat sur les directions de travaux ne laisse le préfet maritime désarmé vis-à-vis de celles-ci. Cette crainte est vaine, si le contrôle résident des ports fonctionne normalement. C'est au préfet maritime qu'il signale les irrégularités et les abus qu'il découvre, et il ne doit en référer au ministre qu'autant que celles de ses observations qu'il maintient en dernière analyse ne reçoivent pas satisfaction sur place; ses rapports sur les comptes des travaux, sur la situation de l'approvisionnement, ses rapports de fin d'année sont tous communiqués au préfet maritime avant leur envoi au ministre et font l'objet sur place d'une instruction contradictoire. N'est-il pas évident, dans ces conditions, qu'un préfet maritime peut mettre à profit les travaux du contrôle local et, par lui, connaître exactement la marche des services dont il a la responsabilité? N'est-il pas certain que, dans le contrôle local, le commandement a, non pas un censeur hostile, mais un précieux organe d'information?

Nos officiers généraux de la marine ont tous, d'ailleurs, nous n'en saurions douter, une conception trop nette des exigences de la responsabilité ministérielle pour ne pas comprendre que tout ministre soucieux de bien remplir sa tâche doit avoir dans tous les ports des délégués étrangers à l'action, n'ayant d'autre mission que de lui rendre un compte fidèle de l'exécution de ses ordres.

Pour que la réforme entreprise par le Parlement soit vraiment féconde, il faut que tous les services dans la marine apportent à

l'État leur concours le plus absolu, et ce concours, nous le savons, lui est d'avance acquis.

Les services d'action doivent comprendre que, dans une grande administration publique comme le Département de la marine, le contrôle est de nécessité absolue. Qu'ils l'acceptent donc de bonne grâce, sans récriminations; qu'ils se persuadent que ses observations n'ont d'autre motif que l'intérêt général; qu'ils voient en lui le frein nécessaire d'un zèle qui parfois peut s'égarer; qu'ils lui facilitent par leur bon vouloir sa tâche ingrate et souvent pénible. Que les contrôleurs, de leur côté, apportent dans l'exercice de leur mission délicate le tact et la modération qu'elle comporte, qu'ils se montrent soucieux de ménager de légitimes susceptibilités, qu'ils agissent toujours en toute franchise et en toute loyauté.

Commandement, services techniques, commissariat, contrôle, concourent au même but : la prospérité de la marine. Ouvriers de la même œuvre, ils ont un même objectif : la grandeur de la France.

Il appartient au Parlement de coordonner leurs efforts et d'arrêter l'organisation qui, de tant de bonnes volontés, recueillera les meilleurs fruits.

## III.

### ÉCONOMIE DE L'ORGANISATION PROPOSÉE.

---

*Principales caractéristiques du projet de loi.*

La rédaction primitive du projet de loi, déposé le 2 décembre 1898 sur le bureau de la Chambre, a été, d'un commun accord entre votre commission et M. le Ministre de la marine, remaniée pour plusieurs articles à la date du 23 janvier 1900. Il en a été de même des tableaux annexés.

Sous la forme où il est actuellement présenté par le gouvernement, le projet d'organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine a trois caractéristiques principales :

Il fait disparaître, en même temps que toute assimilation avec les grades de la marine, la subordination hiérarchique des contrôleurs au chef supérieur de l'administration locale. Leur statut militaire devient celui des contrôleurs de la guerre; leur hiérarchie est identique.

Au point de vue du mode d'exécution du service, le projet emprunte au décret du 12 janvier 1853, tout en le perfectionnant, son système à double effet, d'un contrôle à la fois mobile et permanent.

Enfin, — et c'est en cela surtout qu'il marque un progrès sérieux sur les organisations précédentes, — il assure l'équilibre, l'harmonie entre ces deux procédés de contrôle, en confiant le soin de régler et de coordonner leur action à un organe central pourvu, sous l'autorité immédiate du Ministre, des attributions et de la force nécessaires pour réaliser l'unité dans la direction supérieure du corps.

*Desiderata à réaliser dans la constitution du contrôle.*

Il ne suffit pas, en effet, d'avoir dans la marine un contrôle administratif éclairé et indépendant. Il ne suffit pas d'asseoir, sur la double base de la permanence et de la mobilité, l'opportunité de son intervention, sa compétence professionnelle, sa haute impartialité. Il faut aussi que la constitution même du corps, son organisation intérieure assurent *automatiquement* entre ses différentes parties une cohésion, entre ses divers rouages une harmonie, sans lesquelles son prestige, son autorité morale, l'efficacité de son action seraient bientôt compromis. Avec des rouages intrinsèquement excellents, une machine ne fonctionne bien que si chacun a son rôle propre, plus ou moins important, et que si, convenablement agencés, ils concourent à un mouvement d'ensemble. A plus forte raison, dans une institution humaine, dont le rendement dépend du concours harmonique que se prêteront ses différents membres, le législateur, après avoir dégagé les principes de son existence, les éléments de sa composition, doit-il encore se préoccuper de la façon dont ces principes seront appliqués, ces éléments assemblés et hiérarchisés.

C'est à cette condition seulement qu'il lui donne son maximum d'efficacité, qui l'empêche de dévier de son but.

*Agencement des divers organes.*

Dans cet ordre d'idées, la constitution du corps du Contrôle de l'administration de la marine paraît devoir répondre à trois desiderata que nous résumerons comme suit :

Unité dans la direction supérieure et dans la centralisation des travaux;

Division de l'exécution, en tenant compte, à la fois, des forces respectives des différents rouages et de la modalité que comporte la nature même des services à contrôler ou des études à entreprendre;

Attribution à l'organe de direction supérieure du droit et des moyens matériels de s'assurer sur place, au moins éventuellement, du bon fonctionnement des rouages de contrôle locaux.

A cette triple fin, le projet de loi (articles 3 et 7) confie au contrôleur général de 1re classe choisi par le ministre comme directeur du contrôle, et sous l'autorité immédiate et exclusive du chef du Département, l'administration générale du corps, la coordination et la centralisation de tous ses travaux.

Il partage l'exécution du service d'inspection proprement dit entre :

Le service central assurant, sous les ordres directs de ce premier contrôleur général, le contrôle permanent de l'administration centrale;

Le service des missions spécialement confié, sous l'autorité du directeur du contrôle, à un second contrôleur général de 1re classe assisté de quelques contrôleurs à *la disposition du ministre;*

Le contrôle local et permanent formé, sous la direction du plus gradé d'entre eux, de contrôleurs en résidence dans chacun des arrondissements maritimes et des établissements hors des ports et, par la suite, dans tels établissements ou sur tels points du littoral que le ministre désignera.

Enfin, au directeur du contrôle maintenu en permanence à Paris par les obligations essentielles de sa charge il adjoint, par une sorte de « dédoublement de la fonction de chef de corps », le contrôleur général de 1re classe des missions à qui son grade donnera qualité, sans froissements et sans conflits, pour porter, le cas échéant, ses investigations sur le service du contrôle local des ports militaires lui-même et pour apprécier *personnellement* la façon dont il fonctionne. C'est d'ailleurs aux décrets d'exécution prévus par l'article 3 du projet de loi qu'il appartiendra de préciser le mode et les conditions d'exercice de ce contrôle supérieur.

Ces trois rouages : service central de la direction du contrôle,

service des missions, contrôle local forment les parties inséparables et solidaires d'un même tout.

Nous allons examiner successivement en détail leur situation respective et les conditions de leur fonctionnement normal. Cela nous conduira, en somme, à étudier dès maintenant les articles 3 et 7 du projet qui contiennent, en substance, toute l'économie de la constitution et de l'organisation intérieures à donner au corps.

*Contrôle local permanent. — Son importance. — Nécessité de ne pas l'affaiblir.*

Dans les ports et établissements de la marine, placé près des services d'exécution, le contrôle permanent exerce son action incessante et préventive sur les actes des administrateurs et sur la gestion des comptables. Il demeure la base de l'institution. A lui de suivre chaque jour la marche du service courant dans tous ses détails, d'acquérir, avec la connaissance pratique des services, une véritable compétence locale.

Il est indispensable, non seulement de le conserver, mais encore de le fortifier. C'est qu'en effet, à lui seul dans l'organisation nouvelle des arsenaux, où la surveillance administrative des directions de travaux par le commissariat, fondée sur le principe purement théorique de la contradiction, est appelée à disparaître, incombera désormais, auprès de ces directions, la tâche quotidienne de défendre les intérêts du Trésor et d'assurer le respect de la règle.

Dans cet esprit, et sur des bases dont il sera justifié en détail à l'occasion de la discussion du tableau A, l'effectif actuel de l'inspection permanente des ports et établissements est accru d'une unité et porté à 27 fonctionnaires.

C'est d'ailleurs avec intention que d'après la rédaction employée dans l'article 7, les contrôleurs généraux de 2e classe dirigent le contrôle local *dans les arrondissements maritimes.* Étant donnée la centralisation au port chef-lieu, sous la haute autorité du préfet maritime, des différents services administratifs, y compris celui de l'inscription maritime, il a paru préférable de ne pas dessaisir par la loi le contrôle local du soin d'inspecter les quartiers et les ports secondaires de l'arrondissement. Aussi, bien que, comme nous l'exposerons plus loin, le service des missions doive coopérer à cette inspection, a-t-il été fait état, dans la répartition des effectifs,

des obligations éventuelles incombant à cet égard aux contrôleurs permanents des ports.

*Direction du contrôle. — Son triple rôle.*
*1° Contrôle de l'administration centrale.*

Au sommet, la direction du contrôle est chargée tout d'abord d'exercer, en permanence, un contrôle préventif vis-à-vis de l'administration centrale, qui prépare les décisions du ministre, et d'éclairer le chef du Département sur tous les actes de cette administration.

C'est une tâche que le nombre et l'importance des directions du ministère et des services installés à Paris rendent déjà fort lourde.

Nous croyons inutile d'insister sur la nécessité d'un organe indépendant et distinct des services d'action, contribuant à sauvegarder la responsabilité ministérielle à l'occasion d'opérations qui sont engagées ou, du moins, consacrées au centre même.

*2° Administration générale du corps.*

Sous peine de créer, avec tous ses dangers, comme nous l'établirons plus loin, le dualisme dans la direction, l'administration générale du corps ne saurait être morcelée entre le contrôle central et un contrôle mobile autonome. Au Département de la guerre, où cependant le contrôle exercé sur les services extérieurs au ministère est purement mobile, elle est tout entière entre les mains du directeur du contrôle. C'est donc également à ce dernier que, d'après le projet de loi et les décrets d'exécution qui en développeront le principe, incombera le soin de soumettre au ministre toutes les mesures relatives au recrutement du corps, à l'avancement, à l'administration, à la répartition de ses membres entre les trois branches du service et, pour le contrôle permanent, entre les diverses localités où il est en résidence.

*3° Coordination et centralisation des travaux du contrôle.*

En vertu du principe d'unité dans la direction, et à l'exemple de ce qui se passe au Département de la guerre, le directeur du contrôle sera seul chargé de transmettre, au nom du ministre, l'impulsion au corps tout entier, de coordonner ses efforts, d'en centraliser les résultats.

L'existence d'un rouage central, assez puissant pour régler et pour résumer leur action, est particulièrement indispensable avec des contrôles locaux éloignés du ministre et avec un service des missions appelé, par sa destination même, à perdre fréquemment le contact. Il ne suffit pas que le contrôle permanent soit outillé en vue de produire et qu'il produise, que des contrôleurs mobiles viennent le compléter et le fortifier. Il faut encore assurer la coopération de ces deux rouages, la coordination de leurs mouvements, la meilleure utilisation possible de leur travail.

Plus qu'aucun autre corps peut-être, le contrôle a besoin d'une impulsion forte venant du centre et y aboutissant, d'un groupement harmonique de ses efforts isolés et des initiatives individuelles. C'est à ce prix seulement que ces initiatives, se sachant soutenues, ne se décourageront point, que les efforts dirigés avec ensemble ne se disperseront pas en vaines recherches et exerceront une salutaire influence sur la marche générale de l'administration maritime et sur la réglementation.

Quels résultats appréciables auraient, d'ailleurs, les rapports des contrôles locaux, quelle serait la sanction de leurs constatations et de leurs observations, si, lorsqu'il ne leur est pas donné satisfaction sur place, un organe fonctionnant à Paris, sous l'autorité immédiate et exclusive du ministre, n'était pas chargé de les centraliser et n'était pas suffisamment outillé pour en poursuivre l'examen et la solution auprès des services compétents du ministère ?

Cette double tâche incombe logiquement au directeur du contrôle du fait de sa permanence auprès du chef du Département.

Elle lui permettra — et ce côté du système mérite d'être indiqué — de servir de « régulateur » entre le contrôle permanent des ports et le service des missions. C'est ainsi qu'à l'aide des éléments d'appréciation fournis par la centralisation du service, le directeur du contrôle pourra, dans ses propositions au ministre, tenir la balance égale entre les charges et les ressources respectives des contrôles locaux et des missions et régler, suivant les circonstances, les conditions du concours plus ou moins actif de ces dernières à l'inspection de ceux des services des arrondissements maritimes qui comportent, par leur nature, des vérifications *a posteriori* approfondies (quartiers, ports secondaires, corps organisés, bâtiments de la flotte).

Cette fonction d'arbitre ne réduira pas d'ailleurs les autres contrôleurs généraux à un rôle purement passif.

Quand il s'agira, en particulier, pour le chef du contrôle local de quitter le chef-lieu de son arrondissement ou d'en détacher un de ses subordonnés, il exercera entièrement son droit d'initiative dans les cas d'urgence et se bornera à informer le ministre des motifs graves qui l'auront déterminé à entreprendre d'office une vérification extérieure. S'il n'y a pas urgence, il n'en restera pas moins chargé de provoquer ses ordres au sujet des opérations de contrôle à effectuer dans toute l'étendue de l'arrondissement. Le ministre, sur le rapport du directeur du contrôle, appuyé des propositions, de l'avis ou des objections du chef des missions, réglera la distribution du service. De la sorte, le contrôle sera assuré dans les meilleures conditions, sans omission comme sans double emploi.

Le directeur du contrôle préparera et soumettra au ministre les instructions générales et particulières concernant le fonctionnement et l'exercice du contrôle suivant ses différentes modalités. C'est lui qui, sur son ordre, demandera aux directions compétentes du ministère toutes les communications jugées nécessaires, sans préjudice d'ailleurs, pour le chef du service des missions, comme pour les chefs des contrôles locaux, du droit d'en signaler l'utilité. C'est à lui que seront adressés les renseignements et les propositions de ces directions tendant à appeler l'attention du contrôle sur les opérations à surveiller plus spécialement ou sur les services susceptibles d'être améliorés. C'est par son intermédiaire que le service des missions recevra l'ordre de se mettre en mouvement pour toute mission d'inspection, d'enquête ou d'étude que le ministre croira devoir lui confier. Une fois saisis, les contrôleurs affectés aux missions auront, sur les bases arrêtées par le ministre, toute initiative pour les préparer et, dans la limite de ses instructions, pleine indépendance pour en assurer l'exécution. Mais c'est par l'intermédiaire du directeur du contrôle qu'aura lieu la discussion contradictoire, avec les directions compétentes du ministère, des questions soulevées tant dans leurs rapports que dans ceux des contrôleurs permanents des ports et établissements.

Ces détails ne sauraient évidemment prendre place dans la loi elle-même et former corps avec elle. Ils seront réglés d'une façon définitive par les décrets spéciaux qui, aux termes de l'article 3 du

projet, doivent déterminer le fonctionnement du service central de la direction du contrôle, du service des missions et du contrôle permanent dans les ports militaires et autres établissements de la marine.

Néanmoins, nous avons cru devoir en faire état dès maintenant, à titre d'indication, afin de mieux faire ressortir l'esprit dans lequel, d'accord avec M. le ministre de la marine, la commission a remanié le texte primitif des articles 3 et 7 du projet.

*Nécessité de l'unité de direction.*

En donnant au directeur du contrôle une situation prépondérante, en lui attribuant, sur tous les autres contrôleurs, y compris le chef des missions, une autorité indiscutable, nous avons voulu éviter un premier écueil : le dualisme dans la direction du corps.

L'impulsion « harmonique » à donner au contrôle tout entier, la centralisation de son « rendement » ne sauraient être confiées simultanément à deux chefs égaux en autorité. Quelle que soit son utilité dans la marine, à quelque besoin que réponde sa création, le contrôle mobile ne pourrait pas, sans danger pour l'institution, constituer, vis-à-vis de la direction du contrôle, un organe autonome. Autrement, on arriverait, dans une matière où l'unité de direction est chose essentielle, à créer législativement l'antagonisme, le conflit entre deux pouvoirs rivaux qui, au lieu d'harmoniser leur action dans un effort et vers un but communs, se neutraliseraient réciproquement. L'autorité et l'efficacité du contrôle seraient bien vite compromises auprès des services contrôlés. L'administration centrale, notamment, pourrait voir deux organes indépendants l'un de l'autre, et parlant au nom du ministre avec une égale investiture, préconiser sur un même point des solutions diamétralement opposées, adopter des orientations contraires dans l'exercice d'attributions qui, de parallèles, arriveraient bientôt à se pénétrer et à faire double emploi. De là des communications inutiles, des incertitudes et des lenteurs de procédure, un service d'action énervé, voire même paralysé. La situation du contrôle permanent des ports et établissements lui-même, tiraillé entre deux directions, entre des instructions contradictoires, deviendrait bientôt intenable.

Pareil régime ruinerait l'institution, au lieu de la raffermir.

*Le chef des missions sera subordonné au directeur du contrôle.*

Aussi, le projet actuel ne crée-t-il pas, de toutes pièces comme en 1853, un contrôle mobile autonome confié à des chefs indépendants du contrôleur central et possédant une autorité égale à la sienne.

A cette organisation, il emprunte le principe du dédoublement des fonctions de direction au centre et de contrôle supérieur mobile entre deux fonctionnaires de même grade, pouvant en être chargés alternativement au choix du ministre; ce qui présente le triple avantage de laisser au chef du Département une certaine latitude, de ne pas confier à une seule personne l'exercice d'attributions ayant chacune leurs exigences propres, d'assurer au contrôleur général en mission spéciale la supériorité hiérarchique sur tous les chefs des contrôles locaux.

Par contre, il met à profit les leçons d'une expérience qui ne dépassa pas cinq années et dont la courte durée pourrait peut-être s'expliquer par d'autres causes que celles invoquées dans le rapport précédant le décret du 19 mai 1858. Tout en créant deux contrôleurs généraux de 1re classe, il hiérarchise les rôles respectifs du directeur du contrôle et du chef des missions; il subordonne le second au premier dans l'intérêt supérieur du Département de la Marine et du corps lui-même.

Le décret de 1858 supprimait purement et simplement les deux inspecteurs en chef chargés de l'inspection mobile, mais il en avait maintenu le principe et confiait au chef du contrôle central le service des missions, sans lui donner d'ailleurs les moyens matériels de l'assurer. Aussi, ce principe était-il demeuré lettre morte, jusqu'à ce que le décret de réorganisation provisoire du 19 avril 1899 vint donner à l'inspecteur général directeur du contrôle la supériorité hiérarchique sur tous les inspecteurs en chef permanents des ports et lui adjoindre, pour la préparation et l'exécution des missions extérieures, un certain nombre de collaborateurs.

*Service des missions. — Son utilité et son rôle.*

Le projet de loi marque un nouveau progrès dans l'organisation du service des missions. Tenant compte, entre autres considérations,

de la difficulté pour le directeur du contrôle, assujetti à la permanence par les obligations de sa charge, d'accomplir en personne des tournées d'inspection, il dédouble en quelque sorte la fonction et confie spécialement à un second contrôleur général de 1re classe le service des missions sous l'autorité du premier qui en centralise les travaux.

Ainsi compris, le contrôle mobile reste ce qu'il doit être normalement : un des moyens d'action, un prolongement de la direction du contrôle qu'il relie aux inspections locales. Il n'est pas érigé en organe indépendant, en rouage autonome rompant l'unité de direction.

Sa constitution répond d'ailleurs à un triple besoin :

*1° Organe d'information et d'étude.*

1° Maintenant plus que jamais, avec le développement, la complication des services et, d'autre part, la nécessité d'une action rapide, les contrôleurs envoyés inopinément dans les ports peuvent remplir un rôle utile en étudiant sur place, pour le ministre, les nombreuses et importantes questions qui sont à l'ordre du jour, en le renseignant d'urgence sur des points déterminés, en recueillant et en coordonnant, dans certains cas spéciaux, les éléments préparatoires de ses décisions. Le plus souvent, ces tâches diverses ne sauraient être confiées au contrôle permanent sous peine de le détourner de ses obligations propres et de l'astreindre à suspendre les vérifications continues que comporte son rôle préventif. ***Organe d'information et d'étude***, le service des missions, tout en se renseignant, au besoin, auprès de l'inspection permanente et en faisant appel à sa compétence locale, la remplacera donc dans la conduite d'enquêtes longues ou délicates, dans l'examen approfondi de questions d'ensemble qui exigent, en même temps qu'une appréciation sur place, l'unité de vues et d'investigations. Les études comparatives auxquelles il pourra se livrer contribueront à uniformiser les méthodes et les procédés, parfois très dissemblables, en usage dans les différents établissements. Elles conduiront certainement à des améliorations et à des simplifications heureuses.

*2° Suppléant du contrôle résident.*

2° ***Procédé de contrôle a posteriori*** des services comportant cette

modalité, le service des missions, dans des proportions variant avec les circonstances et dont le ministre, éclairé par le directeur du contrôle, restera juge, suppléera les contrôleurs permanents dans l'inspection tant des localités situées en dehors du chef-lieu de l'arrondissement (quartiers, ports secondaires), que de certains organismes des ports militaires (corps organisés, bâtiments de la flotte), auxquels la tâche assidue de chaque jour que lui impose son action préventive empêche parfois le contrôle local de consacrer un temps suffisant.

Il le remplacera d'une façon intermittente dans les établissements d'outre-mer où il n'a aucun représentant (Algérie, Bizerte, Saïgon, Dakar, etc.).

A ce second point de vue, il n'était pas impossible de concevoir, entre le service des missions et les contrôles locaux, un départ d'attributions plus net que dans le projet de loi.

On eût pu, par exemple, en modifiant la rédaction de l'article 7, décider que les contrôleurs généraux de 2e classe dirigeraient le contrôle local non pas *dans les arrondissements maritimes*, ce qui étend leur action à l'arrondissement tout entier, mais seulement dans les *chefs-lieux d'arrondissements maritimes*. Dans ce système, outre les missions spéciales d'inspection, d'enquêtes ou d'études qui lui seraient confiées par le ministre, l'article 3 aurait donné au service des missions la charge expresse d'assurer seul le contrôle mobile des quartiers, des chefs-lieux de sous-arrondissements maritimes et autres points du littoral situés hors de la résidence d'un contrôleur, ainsi que celui des établissements d'outre-mer, où le contrôle permanent n'est pas représenté.

Après mûre réflexion, il a semblé préférable de ne pas dessaisir par la loi le contrôleur général, résidant au chef-lieu, de tout droit d'initiative et d'intervention en dehors de sa résidence où vient aboutir, entre les mains du préfet maritime, la direction administrative de l'arrondissement. Il est des cas où de graves intérêts de service, que sa situation locale lui fera connaître avant et quelquefois mieux que tout autre, peuvent appeler instantanément sa présence sur un point extérieur au chef-lieu. Ces faits pourraient se produire au moment où aucun fonctionnaire des missions ne serait disponible sur l'heure. En outre, l'immobilisation de plusieurs de ses membres en vue d'une tâche obligatoire et continue aurait enlevé

beaucoup d'élasticité à ce service. Il vaut mieux avoir la faculté de l'y affecter, dans les proportions variables que comportera sa participation plus ou moins active, à des missions ou à des études spéciales. Bien que réparti par la loi entre les trois groupes, l'effectif du cadre doit rester assez souple pour que le pouvoir exécutif l'emploie dans les meilleures conditions et d'après les circonstances. Il appartiendra aux décrets sur le fonctionnement des divers rouages du contrôle, de fixer la procédure suivant laquelle la direction suivra la situation des quartiers de façon à assurer la distribution judicieuse de leur inspection entre les missions et les contrôleurs résidents.

### 3° *Organe de contrôle supérieur.*

3° Enfin, il est nécessaire que le contrôle local soit tenu en haleine et lui-même surveillé par la présence inopinée d'un inspecteur possédant sur tous ses représentants la supériorité de grade qui, seule, peut prévenir les froissements et les conflits. Cette mission de *Contrôle supérieur*, ce rôle de police du corps constitueront une attribution personnelle du contrôleur général de 1re classe chargé spécialement du service des missions. Il aura le droit et le devoir d'apprécier la manière dont les contrôleurs permanents remplissent leurs obligations professionnelles, de s'assurer qu'ils apportent toujours dans leurs fonctions la vigilance et la fermeté désirables.

### *Le service des missions ne se superpose pas au contrôle résident.*

Il ne s'ensuit pas que le rouage tout entier des missions soit destiné à se superposer au contrôle résident et à recommencer ses opérations en vue d'en vérifier l'exactitude. Nous venons d'indiquer, au contraire, comment il s'y juxtaposerait seulement, en complétant et en fortifiant son action. L'émulation aidant, on peut ajouter qu'il stimulera son activité. Il ne fait pas double emploi avec l'inspection permanente. C'est son complément nécessaire, un instrument plus souple aux mains du ministre. Ce n'est pas un deuxième contrôle.

Nous avons vu déjà qu'il ne sera pas mis en mouvement sans l'intervention de la direction du contrôle dont il n'est qu'un auxiliaire, un des moyens d'action, et qui, grâce à la centralisation du

service, est en mesure d'apprécier comment les charges doivent en être réparties sans omission, ni double emploi. C'est ainsi qu'en évitant le dualisme de la direction du corps et en confiant à une seule tête le soin de coordonner ses efforts et de centraliser ses travaux, on échappera en même temps à un second écueil : la surabondance et la superposition des contrôles.

*Il a son individualité propre.*

S'il n'a pas d'autonomie, le service des missions n'en a pas moins son individualité. C'est dans cet esprit que le tableau A lui attribue un effectif propre que, tout en le rattachant à la direction du contrôle, l'article 3 du projet de loi le distingue expressément du service central et prévoit, en ce qui le concerne, un mode particulier de fonctionnement. Le contrôleur général de 1re classe, qui en est le chef immédiat, doit avoir nécessairement, au point de vue des détails de direction intérieure et de l'exécution du service, une action et une responsabilité personnelles. Nous avons déjà indiqué l'initiative que chaque contrôleur, désigné pour une mission, aurait, de son côté, pour la préparer, l'indépendance dont il jouirait au cours de son accomplissement. Le décret à intervenir devra s'attacher à concilier l'unité dans la direction supérieure avec le respect du principe fécond de la division du travail. C'est à cette double condition que le rendement d'un service répond à ce que l'on attendait de sa création.

En résumé, le projet de loi nous parait doter, en vue d'une action d'ensemble, un organe unique de rouages bien agencés et, en quelque sorte, hiérarchisés par leur fonction elle-même. Au triple point de vue du statut de ses membres, des modalités de son fonctionnement et de sa constitution intérieure, le contrôle de l'administration de la marine reposera sur des bases solides, formera un tout bien lié. L'autorité de l'inspection actuelle s'en trouvera étendue et consolidée pour le plus grand bien de la marine et du pays.

## IV.

### EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ET DES TABLEAUX Y ANNEXÉS.

Tel qu'il a été arrêté d'accord entre le gouvernement et la com-

mission, le projet de loi nous paraît présenter un ensemble qui se recommande tout particulièrement au Parlement.

*Mission et champ d'action du contrôle.*

A l'exemple de l'article 25 de la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée, l'article premier définit la mission organique du contrôle de l'administration de la marine « ne relevant que du ministre », l'article 2 son champ d'action. A cet effet, ce dernier texte contient une énumération détaillée des services près desquels le contrôle s'exerce, énumération dont le double objet est de fixer les idées et de prévenir les discussions.

*Documents à soumettre au visa préalable du contrôle.*

En ce qui concerne l'article 3, dont nous avons déjà étudié à fond l'économie générale, arrêtons-nous seulement sur le paragraphe qui prévoit que les décrets d'exécution préciseront notamment quels documents devront être obligatoirement soumis au visa de la direction du contrôle et à celui du contrôle permanent dans les ports militaires et autres établissements de la marine.

La communication préalable de certaines pièces d'administration, de certains documents comptables, est une condition essentielle du fonctionnement d'un contrôle préventif. Pour prévenir les erreurs et les irrégularités, il est indispensable que le contrôle soit mis automatiquement en mesure d'examiner, avant qu'une opération soit consacrée, une décision prise, les pièces préparées à cet effet. C'est d'ailleurs le meilleur moyen de lui permettre de suivre la marche générale du service et de se rendre compte, sur des indices saisis au passage, des points sur lesquels il lui faut porter ses investigations les plus approfondies. On peut ajouter que cette communication, à laquelle les services savent qu'ils ne peuvent pas se soustraire, contribue par elle-même à les maintenir dans l'exacte observation de la règle. Comme il a été dit avec beaucoup de raison, le contrôle préventif vaut surtout par les erreurs qu'il empêche, et non pas seulement par les erreurs qu'il constate.

Il importe de rappeler ici qu'à cette obligation corrélative pour le contrôle d'apposer son visa préalable sur certains documents ne s'attache d'ailleurs aucune idée d'une responsabilité pouvant l'asso-

cier à l'administration. Le visa n'est pas un signe d'adhésion, d'acquiescement. Il constate uniquement que le contrôleur a été mis à même de remplir sa fonction, à portée de présenter ses observations. Aussi, ne peut-il dans aucun cas être produit à la décharge des agents responsables, c'est ce qui distingue le contrôleur du surveillant administratif qui, basant son intervention sur le principe de la contradiction, est supposé avoir vérifié tout ce qu'il signe et, en le certifiant, l'authentique, se l'approprie, en devient responsable.

*Les contrôleurs sont tous les délégués du ministre.*
*Ils sont hiérarchisés entre eux.*

Aux termes de l'article 4 du projet, qui reproduit une des dispositions de l'article 26 de la loi du 16 mars 1882, les contrôleurs agissent comme délégués directs du ministre. Cela signifie que chacun d'eux, quel que soit l'échelon occupé par lui dans la hiérarchie de son corps, est le représentant immédiat du ministre auprès des services contrôlés et qu'il puise dans sa propre investiture le droit d'exercer son mandat. Il appartiendra aux décrets d'exécution de concilier, dans la pratique du service journalier, cette délégation d'autorité faite par le ministre, au point de vue professionnel, à chacun des fonctionnaires du contrôle, avec la subordination nécessaire des moins élevés au plus élevé en grade dans chaque groupe. Cette « hiérarchisation » intérieure à laquelle aucun corps constitué n'échappe est particulièrement nécessaire pour les contrôleurs permanents en résidence dans les ports militaires. Elle n'est d'ailleurs nullement incompatible avec la responsabilité individuelle et corrélative à leur fonction des contrôleurs des différents grades. Dans cet ordre d'idées, le décret du 28 octobre 1882 portant organisation du contrôle de l'administration de l'armée dispose que, lorsque la direction des opérations dans une région ou dans une certaine division des services a été confiée par le ministre au plus élevé en grade d'un groupe de contrôleurs, les rapports de tous ceux qui sont *placés sous ses ordres* sont par lui réunis et transmis avec ses observations et, s'il y a lieu, son propre rapport sur l'ensemble de chaque service.

*Le contrôle n'entrave jamais l'action.*

Il est important de remarquer que, d'après le même article 4 du

projet de loi, les contrôleurs ne peuvent diriger, empêcher ou suspendre aucune opération. Leurs observations laissent donc intactes la liberté des services d'exécution, les prérogatives du commandement. Tous également peuvent y passer outre. C'est au ministre, lorsqu'elles lui parviennent, d'apprécier en toute connaissance de cause les actes des autorités locales subordonnées.

*Les rapports des contrôleurs sont adressés au ministre.*

A l'exemple de l'article 26 de la loi du 16 mars 1882, l'article 4 porte seulement que les contrôleurs adressent leurs rapports au ministre. Cette rédaction est intentionnelle. Ce n'est pas, en effet, au législateur, mais au ministre responsable, qu'il appartient de définir les conditions et les formes dans lesquelles les rapports de ses agents de contrôle administratif seront dressés et transmis. L'instruction générale du 8 juillet 1899 (*B. O. de la marine*, p. 20) sur l'établissement, l'examen local et la transmission au ministre des cahiers d'observations et des rapports périodiques ou éventuels émanant de l'inspection permanente ou du service des missions, contient déjà, à cet égard, tout un corps de doctrine fondé sur des distinctions fort sages. Nul doute qu'en s'inspirant du même esprit et des mêmes considérations de fait, on ne parvienne à concilier l'indépendance du contrôle et son droit de correspondance directe avec le ministre avec l'intérêt qu'il y a, au point de vue de la bonne marche du service et de la prompte expédition des affaires, à ce que, toutes les fois qu'une raison grave ne s'y oppose pas, l'administration et l'autorité supérieure locales soient mises en mesure de faire droit sur-le-champ à ses observations, de remédier d'elles-mêmes aux irrégularités qu'il signale ou à ce que, du moins, une instruction contradictoire préalable réunisse dans le même document tous les éléments de la solution par l'autorité centrale.

*Les contrôleurs n'ont pas d'assimilation avec les grades de la marine.*

L'article 5 du projet donne au corps du Contrôle une hiérarchie propre ne comportant aucune assimilation avec les grades de la marine. Cette disposition, reproduite de l'article 42 de la loi du 16 mars 1882, a pour but de rendre plus complète encore l'indépendance du contrôle et de prévenir les froissements que peut soulever,

dans les relations entre contrôleurs et contrôlés, la question de grade. Le contrôleur est le délégué direct du ministre. Sa personnalité disparaît derrière sa fonction; une assimilation de grade est, en ce qui le concerne, sans signification ni portée.

*Ils ont le bénéfice de la loi de* 1834.

Mais, s'il est sage d'enlever aux fonctionnaires du contrôle toute assimilation de grade, il importe, au contraire, de leur conserver soigneusement le bénéfice de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers. Outre qu'ils sont appelés à vivre dans un milieu militaire, ils sont exposés, au cours de leur mission, à soulever autour d'eux de nombreuses hostilités. Il faut les mettre à l'abri des représailles possibles. Le meilleur moyen d'y arriver est évidemment de leur maintenir l'état d'officier, qui, avec toutes les garanties dont la loi l'a entouré, constituera la sauvegarde la plus sûre de leur indépendance. Aussi l'article 5 contient-il une disposition formelle en ce sens, calquée sur le texte de l'article 42 susvisé.

La hiérarchie et les dénominations des grades des contrôleurs de l'armée et de la marine sont identiques. En ce qui concerne spécialement le grade de contrôleur de 2e classe, disons que le décret de réorganisation provisoire du 19 avril 1899 a déjà institué l'échelon correspondant dans le corps de l'Inspection des services administratifs de la marine. Grâce à une proportionnalité judicieuse entre les deux premiers grades, on assure, en outre, à celui de contrôleur-adjoint son véritable caractère de stage. L'avantage ainsi fait aux officiers entrant dans le contrôle exercera certainement l'influence la plus heureuse sur le recrutement du corps.

*Détermination des effectifs.*

D'après le dernier alinéa de l'article 5 : « Le cadre constitutif du corps et sa répartition entre le service central de la direction du contrôle, le service des missions et le contrôle permanent des ports et établissements sont fixés conformément au tableau A annexé à la présente loi, avec substitution possible, dans chaque groupe, des contrôleurs de 2e classe aux contrôleurs de 1re classe *et vice versâ.* »

Cette inscription dans la loi elle-même des effectifs respectifs des trois services du contrôle est nécessaire pour que chacun d'eux con-

serve, avec ses moyens d'action, l'importance relative et le rôle propre que les articles 3 et 7 du projet lui attribuent. C'est le moyen le plus sûr de faire ressortir l'économie du système et de maintenir l'institution dans les lignes d'après lesquelles sa réorganisation est conçue. Nous avons d'ailleurs expliqué comment elle laissait au ministre toute liberté d'équilibrer, suivant les circonstances, par le partage de certaines attributions mixtes, les ressources et les charges relatives du service des missions et du contrôle permanent des ports et établissements.

Il est, en outre, de toute nécessité, pour les facilités du service, que les contrôleurs de 1re et de 2e classe puissent se remplacer mutuellement dans chaque groupe. L'article 5 apporte, à ce point de vue, un correctif à ce que la répartition entre les trois groupes de leur effectif par grade peut avoir de trop absolu.

*Assimilation aux grades du corps du Contrôle de l'armée.*

Aux termes de l'article 6, il y a « correspondance entre les cinq grades énumérés dans l'article précédent et les grades de même dénomination du corps du Contrôle de l'administration de l'armée avec application à chaque grade du même statut militaire dans les deux corps ».

Les membres des deux corps ayant des fonctions identiques, il est rationnel de leur donner le même statut. Le rang assigné aux contrôleurs généraux des deux classes ne saurait soulever de difficultés, puisque le contrôle a une hiérarchie propre sans assimilation avec les grades de la marine.

Tout a été dit, au cours de ce rapport, sur la nécessité de reconnaître, comme le fait l'article 6, aux membres du corps du Contrôle, pour l'exercice de leurs attributions, une indépendance entière de l'autorité supérieure du port ou de l'établissement auquel ils sont attachés. Une subordination quelconque serait inacceptable; l'admettre serait méconnaître de la façon la plus absolue l'esprit même et la raison d'être de l'institution du contrôle. L'article 6 n'est d'ailleurs, à cet égard, que le complément de l'article 1er aux termes duquel *le corps du Contrôle relève exclusivement du ministre.* Il en tire, en outre, la conséquence logique lorsqu'il ajoute qu'au point de vue de la discipline, les contrôleurs ne relèvent que du ministre

cier à l'administration. Le visa n'est pas un signe d'adhésion, d'acquiescement. Il constate uniquement que le contrôleur a été mis à même de remplir sa fonction, à portée de présenter ses observations. Aussi, ne peut-il dans aucun cas être produit à la décharge des agents responsables, c'est ce qui distingue le contrôleur du surveillant administratif qui, basant son intervention sur le principe de la contradiction, est supposé avoir vérifié tout ce qu'il signe et, en le certifiant, l'authentique, se l'approprie, en devient responsable.

*Les contrôleurs sont tous les délégués du ministre.*
*Ils sont hiérarchisés entre eux.*

Aux termes de l'article 4 du projet, qui reproduit une des dispositions de l'article 26 de la loi du 16 mars 1882, les contrôleurs agissent comme délégués directs du ministre. Cela signifie que chacun d'eux, quel que soit l'échelon occupé par lui dans la hiérarchie de son corps, est le représentant immédiat du ministre auprès des services contrôlés et qu'il puise dans sa propre investiture le droit d'exercer son mandat. Il appartiendra aux décrets d'exécution de concilier, dans la pratique du service journalier, cette délégation d'autorité faite par le ministre, au point de vue professionnel, à chacun des fonctionnaires du contrôle, avec la subordination nécessaire des moins élevés au plus élevé en grade dans chaque groupe. Cette « hiérarchisation » intérieure à laquelle aucun corps constitué n'échappe est particulièrement nécessaire pour les contrôleurs permanents en résidence dans les ports militaires. Elle n'est d'ailleurs nullement incompatible avec la responsabilité individuelle et corrélative à leur fonction des contrôleurs des différents grades. Dans cet ordre d'idées, le décret du 28 octobre 1882 portant organisation du contrôle de l'administration de l'armée dispose que, lorsque la direction des opérations dans une région ou dans une certaine division des services a été confiée par le ministre au plus élevé en grade d'un groupe de contrôleurs, les rapports de tous ceux qui sont *placés sous ses ordres* sont par lui réunis et transmis avec ses observations et, s'il y a lieu, son propre rapport sur l'ensemble de chaque service.

*Le contrôle n'entrave jamais l'action.*

Il est important de remarquer que, d'après le même article 4 du

grades de contrôleur de 1re et de 2e classe aux officiers de marine, d'artillerie et d'infanterie de marine, du génie maritime et du commissariat qui, dans leurs corps d'origine, se trouvent tous, à des degrés différents, appelés à remplir des fonctions administratives. Il en écarte les officiers mécaniciens dont les attributions normales ne constituent pas, d'emblée, une préparation suffisante. En ce qui les concerne, il a été reconnu indispensable d'exiger invariablement la garantie du concours et le passage par le grade de début. Le recrutement latéral qui existe à la guerre introduira sans doute de bons éléments dans le contrôle de la marine. Il ne peut, d'ailleurs, être qu'exceptionnel. Aussi, est-il stipulé qu'il ne pourra s'exercer que dans la limite du cinquième des vacances.

Les avantages que l'augmentation des cadres procurera aux membres actuels de l'inspection appelés à constituer le nouveau corps ont permis de faire disparaître la restriction apportée dans l'article 8 (dernier alinéa) du texte primitif au fonctionnement du recrutement latéral. Les candidats de cette catégorie, régulièrement proposés pour l'admission dans le corps du Contrôle, auront donc droit, sans condition suspensive, à la cinquième vacance qui s'ouvrira après la formation, dans chacun des grades de contrôleur de 1re classe et de contrôleur de 2e classe. A leur défaut, ce tour reviendra, comme dans le Département de la guerre, aux fonctionnaires du corps inscrits sur les listes d'aptitude à l'avancement.

*Les limites d'âge sont celles du contrôle de l'armée.*

Les limites d'âge pour l'admission à la retraite des membres du corps du Contrôle de l'administration de l'armée sont rendues applicables, par l'article 10 du projet, aux membres du corps du Contrôle de l'administration de la marine. Cela signifie que, fixées aujourd'hui, pour les cinq grades de la hiérarchie, à 58, 60, 62, 65 et 68 ans, elles seront respectivement abaissées à 56, 58, 60, 62 et 65 ans, c'est-à-dire réduites de deux ans dans les grades les moins élevés et de trois ans pour ceux de contrôleur général de 1re classe et de 2e classe. La constitution du service des missions, l'évolution progressive de l'organisation des arsenaux dans le sens de l'autonomie des directions imposent de nouveaux devoirs au contrôle. Rendant son service moins sédentaire et plus actif, elles exigent, à

tous les degrés de la hiérarchie, des conditions d'endurance physique et de vigueur intellectuelle auxquelles trop souvent les limites d'âge actuelles de l'inspection ne répondraient point. Tous ses membres comptent, à raison de leur origine, un certain nombre d'années de mer ou de colonies. Il est urgent de les placer, au point de vue des fixations de la limite d'âge, sous le même régime que les contrôleurs de l'administration de l'armée.

Les charges de la dette viagère ne seraient pas d'ailleurs accrues d'un seul coup. La réforme atteindrait seulement, au cours de l'année 1900, deux inspecteurs en chef devenus contrôleurs généraux de 2e classe. C'est surtout à partir de 1905 qu'elle produirait graduellement son effet.

L'application, au contrôle de la marine, des tarifs de pensions en vigueur pour le contrôle de l'administration de l'armée, d'après le tableau de correspondance faisant suite à la loi du 15 novembre 1890, ne change leur taux actuel que pour les deux contrôleurs généraux de 1re classe. Dans les quatre autres grades, les inspecteurs de la marine jouissent, présentement, des mêmes taux de pension que les contrôleurs de la guerre des grades équivalents. C'est là toute la portée de cette partie de la rédaction de l'article 10 : « Les tarifs des pensions sont les mêmes pour les deux corps. » On s'est arrêté à cette forme de préférence à l'insertion, à la suite du projet, d'un tableau (C) donnant les taux des pensions, afin d'affirmer, en termes exprès, l'assimilation des deux corps à ce point de vue.

Mais cette assimilation ne dépasse pas les tarifs. Il ne saurait être question, en effet, de rendre applicable, à des fonctionnaires du Département de la marine ne faisant pas partie de ses corps de troupe, la loi du 11 avril 1831 sur les pensions de l'armée de terre ; le nouveau corps doit, en raison de sa constitution et de ses attributions, demeurer soumis au régime de la loi du 18 avril 1831 sur les pensions de l'armée de mer et des lois subséquentes.

En dehors des considérations générales qui militent en faveur de ce système, remarquons que la plupart des officiers des corps appelés à participer au recrutement du corps du Contrôle de l'administration de la marine, compteront des services à la mer ou aux colonies. Il est indispensable de leur conserver le bénéfice du droit à la pension de retraite d'ancienneté après vingt-cinq années de ser-

vices effectifs (au lieu de trente ans) que les corps de la marine, autres que celui des officiers de marine, réunissant six ans de navigation sur les vaisseaux de l'État ou de séjour aux colonies, tiennent de l'article 1er de la loi du 18 avril 1831, modifié par l'article 2 de la loi du 5 août 1879.

Par contre, il convient de maintenir le mode de décompte des bénéfices de campagne applicable aux pensions de la marine (art. 7 et 8 de la loi du 18 avril 1831) et de ne pas reconnaître à un corps recruté en majorité dans le personnel naviguant et qui conserve, en définitive, le statut maritime, les avantages accordés, à ce point de vue, aux corps de la guerre et aux troupes, par les articles 7 et 8 de loi du 11 avril 1831.

La seconde partie de la rédaction de l'article 10 du projet est le correctif nécessaire de l'emprunt fait, par la phrase précédente, à un corps du Département de la guerre de ses tarifs de pensions[1].

*Tarifs de solde.*

L'article 11 dispose que les *tarifs de solde* sont fixés conformément

[1] C'est ainsi que le service à terre, soit dans les colonies françaises, soit sur d'autres points hors d'Europe, pour les individus envoyés d'Europe, est compté seulement pour moitié, en temps de paix, et pour totalité, en temps de guerre, en sus de sa durée effective, d'après l'article 7 de la loi du 18 avril 1831, tandis que, d'après l'article correspondant de la loi des pensions de la guerre, le service militaire hors d'Europe, pour les militaires envoyés d'Europe, comporte un bénéfice de campagne de totalité en temps de paix et du double en temps de guerre, en sus de sa durée effective.

En outre, aux termes de l'article 8 de la loi du 11 avril 1831, dans la supputation des bénéfices attachés aux campagnes, une période d'une durée moindre de douze mois — ne fût-ce qu'un jour — peut compter pour une année entière. Pour les pensions de la marine, au contraire, le mois commencé sera seul compté comme fini.

Il ne semble pas admissible qu'un contrôleur de la marine, appelé par ses fonctions à embarquer, pendant une journée, sur un bâtiment armé, pour assister, par exemple, aux opérations d'une commission d'essais, puisse se réclamer du texte de la loi sur les pensions de la guerre pour prétendre à un bénéfice de campagne de la *moitié d'une annuité entière*, ce qui dans le grade de contrôleur de 1re classe, par exemple, se traduirait par une augmentation de 37 fr. 50 du taux de la pension. (75 : 2 = 37 fr. 50.)

La logique et l'équité exigent qu'il soit traité, au point de vue du décompte de ces bénéfices, comme les officiers des autres corps de la marine prenant part à la sortie, et que, pour lui comme pour eux, cette journée de service en paix maritime à bord d'un bâtiment de l'État ne comporte le bénéfice de moitié en sus que dans la limite du mois commencé : soit, pour un contrôleur de 1re classe, une majoration de 3 fr. 13 seulement lors de la liquidation de sa pension. $\left(\frac{75}{12 \times 2} = 3 \text{ fr. } 13.\right)$ (*Note de l'administration.*)

au tableau B annexé à la présente loi. C'est l'application, au corps du Contrôle, du principe inscrit dans l'article 10 de la loi du 10 juin 1896 portant organisation du corps des officiers de marine et du corps des équipages de la flotte, principe que l'article 16 de la loi du 24 décembre 1896 (*Bulletin des lois*, partie principale, 2e sem. p. 1229) a sanctionné. Le terme *solde* doit, d'ailleurs, être pris dans son sens littéral et restrictif, car il importe que le ministre de la marine conserve, comme ses collègues des autres départements, le droit de faire régler par voie de décret les suppléments et indemnités. On ne saurait, sans aboutir chaque jour à des impossibilités, obliger le Pouvoir exécutif à avoir recours à l'appareil de la loi pour augmenter, réduire ou supprimer des allocations spéciales qu'il jugerait insuffisantes, excessives ou abusives, étant donné que leur essence même est d'être variables suivant les circonstances. C'est dans cet ordre d'idées que l'article 11 du projet ajoute que des décrets détermineront les différentes indemnités (résidence dans Paris, frais de bureau, frais d'employés, indemnités de route et de séjour) à attribuer aux fonctionaires du contrôle.

L'article 12 prévoit la possibilité d'adjoindre, temporairement, au contrôle, des experts civils ou militaires, suivant le cas, qui lui prêteront le secours de leur spécialité.

## Tableau A.

### *Cadre constitutif du corps du Contrôle de l'administration de la marine.*

Aujourd'hui, comme avant le décret de réorganisation provisoire du 19 avril 1899, qui n'a pas innové sur ce point, l'inspection permanente des ports et des établissements comprend 26 officiers des différents grades (ports militaires, 23; établissements, 3).

La préoccupation, bien explicable, de restreindre la dépense globale du corps, tout en créant, à titre distinct, un contrôle mobile composé de 5 fonctionnaires, avait conduit l'auteur du projet, tel qu'il a été déposé le 2 décembre 1898, à réduire à 22 unités, sur un effectif total de 33, le contrôle résident des ports et des établissements.

Dans son intention, les établissements en occupant 3, les 19 autres devaient se répartir à raison de 5 tant à Brest qu'à Toulon et de 3 dans chacun des arsenaux de Cherbourg, Lorient et Rochefort, c'est-à-dire que, dans ces derniers, le chef du contrôle local n'aurait plus disposé que de 2 fonctionnaires en sous-ordre au lieu de 3, pour assurer le contrôle permanent des services du personnel, des magasins et des ateliers.

Réduire d'une unité leur cadre respectif serait déjà dangereux en l'état présent de l'organisation administrative. Ce serait, surtout à Cherbourg, mettre le contrôle local, pour l'accomplissement de sa tâche quotidienne, dans une situation précaire et bien difficile.

Mais cette difficulté deviendrait une impossibilité le jour où le Parlement, sanctionnant le principe de l'autonomie des directions inscrit dans le projet de loi sur l'organisation administrative des arsenaux qui lui a été soumis postérieurement à celui concernant le contrôle, la direction et la surveillance administratives, dévolues au commissariat, en matière d'approvisionnement et de travaux des services techniques, disparaîtront pour ne plus laisser qu'au corps du Contrôle seul le soin de contrôler la direction administrative et la gestion de tous les services.

A la veille — nous l'espérons, du moins — d'arriver à ce résultat si désirable pour tous ceux qui veulent, dans la marine, des attributions nettes et des responsabilités saisissables, il nous paraît impossible de doter législativement le contrôle d'effectifs inférieurs à ceux de l'inspection actuelle.

S'inspirant de la nécessité de ne pas affaiblir l'inspection résidente, tout en renforçant la direction du contrôle des quelques officiers indispensables au fonctionnement du service des missions prévu dans le décret du 18 mai 1858, le décret du 19 avril 1899 a porté l'ensemble du cadre à 36 unités.

Avec le projet de loi et son nouveau tableau A, nous vous demandons d'élever ce chiffre à 38, sur les bases de l'adoption du principe d'un contrôle administratif unique et restant partout distinct de la direction et de l'exécution.

Les effectifs par grade et leur répartition entre le service central de la direction du contrôle, le service des missions et le contrôle permanent des ports et établissements ont été modifiés et remaniés dans cet ordre d'idées.

Le cadre de la direction du contrôle (service central) est porté de 6 à 7 unités en raison de la lourde charge que lui impose son triple rôle.

Celui du service des missions est ramené à 4 fonctionnaires.

Restent 27 unités pour le contrôle permanent des ports et établissements, soit 5 de plus qu'il n'en comportait d'après le tableau initial. Chacune des localités conserverait ainsi son effectif actuel, la 27e unité créée profitant, en outre, à Cherbourg — du moins en principe. L'étendue de son arsenal et son importance, très supérieure à celle de Lorient et de Rochefort, justifieraient entièrement l'affectation, au chef-lieu du 1er arrondissement, d'un 5e fonctionnaire qui assurerait d'ailleurs, pour l'ensemble du cadre, les remplacements éventuels[1].

Fixée de la sorte, la répartition du cadre entre les trois services du contrôle nous paraît répondre exactement à leurs charges et à leurs rôles respectifs, tels que nous les avons mis en relief en étudiant l'économie de l'organisation proposée.

De son côté, la proportionnalité des effectifs entre les différents grades ne nous semble pas prêter à la critique. Basée pour les contrôleurs généraux des deux classes sur le nombre même des emplois de direction, elle se justifie pour les contrôleurs et les adjoints par la nature et l'importance des fonctions à leur confier. Dans son en-

[1] Voici, à titre d'indication, les bases sur lesquelles l'arrêté ministériel à intervenir, en exécution de l'article 7 du projet de loi, pourrait répartir les effectifs du contrôle permanent entre les arrondissements maritimes et les établissements hors des ports.

| | CHERBOURG. | BREST. | LORIENT. | ROCHEFORT. | TOULON. | GUÉRIGNY. | INDRET (Nantes). | RUELLE. | EFFECTIFS PAR GRADES. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Contrôleurs généraux de 2e classe. | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | » | » | » | 5 |
| Contrôleurs de 1re classe [1]....... | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | » | » | » | 10 |
| Contrôleurs de 2e classe [1]........ | » | 1 | » | » | 2 | 1 | 1 | 1 | 6 |
| Contrôleurs-adjoints............ | [2] 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | » | » | » | 6 |
| TOTAUX....... | 5 | 5 | 4 | 4 | 6 | 1 | 1 | 1 | 27 |

[1] Les contrôleurs de 1re classe peuvent être remplacés par des contrôleurs de 2e classe et *vice versa*.

[2] Dont 1 pour les remplacements éventuels.

*(Note de l'administration.)*

semble, elle répond, dans de sages limites, à la nécessité d'assurer à un corps d'élite un prestige et des avantages de carrière proportionnés aux garanties exceptionnelles dont son recrutement est entouré, aux efforts incessants qu'il doit déployer dans l'accomplissement de sa mission aussi difficile qu'élevée.

TABLEAU B.

*Soldes des fonctionnaires du corps du Contrôle de l'administration de la marine.*

Il ne pouvait être question de rendre purement et simplement applicables au contrôle de l'administration de la marine les tarifs de solde proprement dite fixés en dernier lieu, pour le contrôle de la guerre, par le décret du 4 janvier 1889.

Le taux de ces soldes a été calculé, en effet, d'après l'équivalence de situation des contrôleurs avec les titulaires des grades composant la hiérarchie de l'armée. Bien que légèrement supérieur, pour les contrôleurs des deux classes et les contrôleurs-adjoints, aux tarifs unifiés applicables aux colonels, lieutenants-colonels et commandants, ainsi qu'aux fonctionnaires et employés militaires des grades correspondants, il reste en dessous de celui dont jouissent présentement les différents corps de la marine (tarif n° 1 du décret du 24 septembre 1896), autres que les corps techniques des mécaniciens (tarif n° 2), du génie maritime et du génie hydrographique (tarif n° 3) qui, eux, sont dotés de traitements spéciaux plus élevés.

Devant les conditions d'existence si différentes des militaires et des marins, on s'explique très bien d'ailleurs que les tarifs et les règles d'allocation les concernant ne soient pas identiques.

L'attribution pure et simple des soldes du contrôle de la guerre aurait donc eu pour résultat de diminuer, par rapport aux corps contrôlés au milieu desquels sa permanence l'appelle à vivre, la situation pécuniaire actuelle de l'inspection de la marine. Cette infériorité eût été d'autant plus contraire à l'esprit du projet de réorganisation qu'en définitive, en raison de son origine et de ses fonctions elles-mêmes, le futur contrôle, corps de la marine, conservera forcément le statut maritime, comme celui de l'armée, corps de la guerre, a conservé le statut militaire. Les traitements de leurs

membres ne sauraient donc logiquement être calqués les uns sur les autres; ils doivent conserver leur relativité respective par rapport à ceux des autres corps dans chacun des deux Départements.

Cette attribution pure et simple des mêmes soldes eut d'ailleurs comporté nécessairement la concession aux contrôleurs de la marine des indemnités pour frais de service fixées, en dernier lieu, à la guerre par la décision présidentielle du 18 avril 1885.

Les indemnités en question, allouées aux contrôleurs de l'armée, à charge par eux d'assurer les dépenses d'emplacement, de chauffage et d'éclairage de leurs bureaux, leurs fournitures de bureau et leurs frais d'écritures et d'employés, se justifient fort bien par l'organisation d'un contrôle purement mobile.

Dans la marine, où le contrôle restera presque en entier permanent, le régime des fournitures en nature demeure le plus logique. En outre, le maintien aux contrôleurs des ports et établissements de la jouissance des locaux aménagés et pourvus de bibliothèques administratives qu'occupent actuellement les officiers de l'inspection constitue pour le Trésor une solution beaucoup plus économique que le payement annuel d'une indemnité globale d'un taux élevé.

En les restreignant aux quatre contrôleurs affectés aux missions, les frais de service, calculés sur le pied des tarifs en vigueur à la guerre, s'élèveraient à près de 20,000 francs. C'est d'ailleurs en prévision de l'adoption de ce régime qu'avait été fixée, à un chiffre très inférieur à celui du tableau B rectifié, la solde proprement dite du contrôleur général de 1re classe qui, d'après le projet primitif, devait exercer la direction du contrôle mobile. Le rôle assigné au contrôle mobile dans le projet actuel et le petit nombre des fonctionnaires qui le composent conduiront tout naturellement à leur affecter par continuation les locaux occupés aujourd'hui, dans l'immeuble du ministère de la marine, par le service des missions, tel que l'a organisé le décret du 19 avril 1899. Ils se trouveront ainsi, en dehors de leurs tournées, plus facilement en contact avec les services centraux du Département. Il sera d'ailleurs pourvu en nature à leurs autres besoins (chauffage, éclairage, gardiennage, fournitures de bureau) suivant la règle commune.

Les tarifications du tableau B ont été remaniées sur ces bases qui répondent mieux aux conditions de constitution intérieure de la direction du contrôle et aussi à ce qu'aux termes de l'article 11 du

projet de loi, les règles d'allocation en vigueur au Département de la marine restent applicables aux contrôleurs pour toutes les prestations en deniers et en nature.

Les soldes des contrôleurs généraux des deux classes qui étaient, surtout pour la 1re classe, notablement inférieures à celles des contrôleurs généraux de l'armée, ont été relevées. On a pu ainsi, d'une part, égaliser celles des deux contrôleurs généraux de 1re classe à un taux indépendant de leur fonction variable, d'autre part les mettre toutes en harmonie avec l'équivalence de situation, par rapport aux officiers généraux de la marine, que le projet de loi tend à attribuer aux contrôleurs généraux des deux classes. Dans ces conditions, les dispositions transitoires contenues dans le dernier alinéa de l'article 11 du projet initial devenaient sans objet; elles ont été supprimées.

Quant aux soldes des contrôleurs de 1re et de 2e classe et des contrôleurs-adjoints, elles ont été maintenues aux chiffres primitifs du tableau B. Tout en différenciant ces fonctionnaires des corps auxquels l'inspection est actuellement assimilée, les tarifications proposées restent inférieures à celles dont jouissent respectivement, à situation équivalente, les ingénieurs du génie maritime, du génie hydrographique et les officiers mécaniciens.

Le tableau B a été complété, pour tous les grades, des soldes d'état-major à la mer et à terre qu'il était nécessaire de prévoir en vue de l'application éventuelle aux fonctionnaires du contrôle, conformément à la disposition organique de l'article 11 du projet, des articles 18 et 23 du décret du 24 septembre 1896, sur la solde des officiers, fonctionnaires et agents du Département de la marine.

Aux termes du renvoi A modifié, le plus ancien des contrôleurs de 1re classe attachés au service central de la direction du contrôle, reçoit le même traitement que les sous-directeurs à l'administration centrale du ministère de la marine. Cette majoration de ses allocations de grade (1020 fr. par an) constituera un avantage équitable et rationnel pour le fonctionnaire appelé, en raison de son ancienneté, à seconder le directeur du contrôle dans la conduite du service central de la direction.

## V.

### CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DU PROJET.

---

*Au point de vue des pensions.*

Nous avons déjà indiqué, en examinant l'article 11 du projet, quelles seraient. au point de vue des charges de la dette viagère, les conséquences de l'application au contrôle de la marine des limites d'âge et des tarifs de pensions en vigueur pour le contrôle de la guerre.

Sans revenir sur ce que nous avons dit pour les justifier, nous les résumerons comme suit :

Par suite de l'augmentation du cadre du corps tel qu'il est fixé par le décret de réorganisation provisoire du 19 avril 1899 et en ne considérant que son ensemble, deux nouveaux fonctionnaires acquerraient des droits à pension.

En entrant dans le détail des grades, l'inspecteur général des services administratifs passerait, par une simple augmentation du taux actuel, de 6,000 francs (minimum), et 8,000 francs (maximum), à un taux variant entre 7,000 (minimum) et 10,500 francs (maximum). A la création d'un second contrôleur général de 1re classe répondrait, au contraire, la charge absolue d'une seconde pension à calculer sur le même pied ; à l'augmentation d'une unité de l'effectif des contrôleurs de 1re classe, la concession d'une pension nouvelle de 4,500 francs au minimum et de 6,000 francs au maximum.

Quant au changement apporté dans la répartition proportionnelle entre les grades de contrôleur de 2e classe et de contrôleur-adjoint des 16 unités composant le cadre des inspecteurs de 2e classe et des inspecteurs-adjoints, il n'entrainerait, en réalité, aucun accroissement de charges pour la dette viagère.

En effet, étant donné leur recrutement, qui resterait celui des contrôleurs-adjoints, les inspecteurs-adjoints ne réunissent presque jamais le temps de service exigé pour la retraite, et, même dans les

conditions présentes de répartition des effectifs, ils parviennent au moins au grade et à la pension d'inspecteur de 2e classe.

Enfin, et après deux mises à la retraite dans l'année du vote du projet, l'adoption des nouvelles limites d'âge produirait, à compter de 1905, un effet graduel que l'éventualité des promotions au grade supérieur ne permet pas d'ailleurs de chiffrer d'une façon utile.

*Dépenses budgétaires du contrôle de la marine.*

En ce qui concerne le budget de la marine, l'application aux nouveaux effectifs des tarifs de solde prévus au tableau B et des indemnités visées par l'article 11 (résidence dans Paris, frais de bureau, d'employés, etc.,) fait ressortir à 441,261 francs, le total des allocations à inscrire au chapitre II (Direction du contrôle : service central et service des missions), et au chapitre VII (Contrôle permanent des ports et établissements).

Les crédits demandés pour l'inspection dans le projet de budget de l'exercice 1900, s'élèvent à :

| | | |
|---|---|---|
| | 124.550 fr. | (chap. II). |
| | 259.200 | (chap. VII). |
| Ensemble...... | 383.750 fr. | |

La réorganisation de l'institution se traduira donc par une augmentation de dépense de 57,511 francs dans laquelle la majoration du fonds d'abonnement pour frais d'employés figure pour 6,641 francs.

Aux termes de l'article 1er du décret du 13 juin 1899 (*B. O.* de la marine, p. 810), le directeur du contrôle au ministère de la marine et les chefs du service de l'inspection dans les ports et établissements hors des ports disposent, pour le travail matériel de vérifications, d'écritures et d'archives, d'employés, sans lien direct avec l'État, qu'ils choisissent eux-mêmes parmi les officiers et agents titulaires d'une pension de retraite ou d'une pension proportionnelle et qu'ils licencient à leur volonté.

Un crédit global de 41,359 francs leur est alloué à ce titre. Il paraît indispensable de le porter à 48,000 francs. Le recrutement de

ces utiles auxiliaires ne pourra, en effet, être invariablement assuré, dans de bonnes conditions, parmi les retraités offrant des garanties d'instruction générale et d'aptitude professionnelle, qu'autant que la rémunération à leur accorder deviendra acceptable. Or, à l'heure actuelle, elle dépasse rarement, dans les ports militaires, le chiffre de 1000 francs par an, pour les mieux partagés. Un traitement moyen de 1200 francs n'aurait, à notre avis, rien d'excessif.

Remarquons d'ailleurs, que, dans l'hypothèse d'une adoption immédiate du projet de loi, l'augmentation de dépense de 57,511 francs ne serait atteinte intégralement qu'à partir de la quatrième année, c'est-à-dire, lorsque les inspecteurs-adjoints actuels réunissant tous les conditions de grade exigées pour être promus contrôleurs de 2e classe, le cadre de ce grade pourrait être porté au complet réglementaire. Il y aurait, de ce chef, à faire état d'une atténuation de dépense d'environ 8,000 francs pendant les deux premières années, et de près de 4,000 francs pendant la troisième.

Aux 441,261 francs représentant, à effectif complet, les allocations nouvelles de solde et d'accessoires de solde des fonctionnaires du contrôle, il faut, pour obtenir le coût total de ce service, ajouter certaines dépenses qui, dans la forme actuelle du budget de la marine, sont fondues, dans des chapitres communs, avec celles de même nature afférentes aux divers corps. Ces dépenses resteraient à peu près d'ailleurs, avec l'organisation nouvelle du contrôle, ce qu'elles sont aujourd'hui pour l'inspection. Elles consistent en frais de route et de séjour payés à l'occasion des missions et des déplacements de personnel, en frais de mobilier, de chauffage, d'éclairage et de gardiennage des bureaux, en frais d'impressions, de reliures et d'abonnement aux publications officielles.

Sur les bases des allocations actuelles qui seraient maintenues et de la moyenne connue des dépenses de matériel proprement dites, en tenant compte, d'autre part, de la création, dans le cadre du corps, de deux unités nouvelles, elles n'atteindraient assurément pas le chiffre de 58,739 francs qui, ajouté aux 441,261 francs prévus aux chapitres 2 et 7, formerait, pour le fonctionnement intégral du contrôle administratif dans la marine, un ensemble de 500,000 francs.

Si de cette dépense globale de 500,000 francs on rapproche le total des opérations dépassant aujourd'hui 335 millions dont l'ins-

pection doit surveiller la régularité [1], l'effort demandé au Parlement en faveur du contrôle ne paraîtra certainement pas excessif.

Il l'est encore moins à la veille pour les Chambres de statuer, à l'occasion de l'augmentation de la flotte, de l'outillage des ports de guerre et de l'établissements des bases d'opération de la flotte, sur de nouvelles demandes de crédits se chiffrant par plusieurs centaines de millions.

On ne saurait imposer au pays des sacrifices aussi considérables sans renforcer le contrôle intérieur des divers services qui dirigent ou gèrent les intérêts d'ordre économique, administratif, financier et comptable confiés par les pouvoirs publics au Département de la marine, sans donner au corps chargé de l'exercer, au nom du ministre, les effectifs et l'autorité nécessaires pour tenir la main à l'application de la règle, prévenir ou arrêter les abus.

Les conséquences financières de la réforme projetée ne constituent donc pas des charges excessives si l'on veut bien considérer la puissance de l'organe qu'il s'agit de consolider et les services qu'on peut en attendre. Ayant toute la responsabilité, le ministre doit savoir tout ce qui se passe dans son Département ; le projet de loi suivant lui en donne les moyens et nous vous demandons de l'adopter.

[1] Projet de budget de la marine pour 1900........ 315,012,750 fr.

Budget annexe de la Caisse des Invalides :

| | | |
|---|---|---|
| Recettes, moins les chapitres 5, 7, 11, 13 et 14......... | 2,264,992 fr. | 20,253,682 » |
| Dépenses, moins le chapitre 5....... | 17,367,612 » | |
| Secours distribués en 1898, sur le chapitre 5.......... | 621,078 » | |
| Caisse de prévoyance.................. | | 200,000 » |
| TOTAL...................... | | 335,466,432 fr.* |

Sur la base des opérations du 1er semestre 1899.

| | |
|---|---|
| Recettes : Participants et armateurs.... | 103,198 37 |
| Dépenses : Allocations concédées. | 6,372 25 |
| | 109,570 62 |

* Sur la base d'une dépense globale de 500,000 francs, le pour cent du coût du contrôle par rapport aux opérations à surveiller ressortirait donc à 0 fr. 149. (*Note de l'administration.*)

## PROJET DE LOI.

*Définition et but de l'institution.*

Art. 1er. — Le contrôle de l'administration de la marine est exercé par un personnel spécial ne relevant que du ministre et qui constitue le corps du Contrôle de l'administration de la marine.

Il a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes et de constater, dans tous les services, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles qui en régissent le fonctionnement administratif, financier, comptable et économique.

*Localités où s'exerce l'action du contrôle.*

Art. 2. — Il s'exerce près des divers services du ministère de la marine à Paris; près des divers services des arsenaux et des arrondissements maritimes, sans aucune exception; dans les sous-arrondissements maritimes; dans les quartiers et syndicats de l'inscription maritime; dans les dépôts des équipages de la flotte; dans les corps organisés ou considérés comme tels; à bord des bâtiments de la flotte, quelle que soit leur situation; dans les services à terre administrés comme les bâtiments armés; dans les établissements hors des ports; dans les établissements d'outre-mer placés sous l'autorité du ministre de la marine; en un mot, sur tous les points de la France, de l'Algérie, des colonies françaises et des pays de protectorat où le Département de la marine a des intérêts engagés au point de vue administratif, financier, comptable et économique.

*Organisation du service du contrôle.*

Art. 3. — Le corps du Contrôle de l'administration de la marine comprend :

1° Au ministère de la marine, la direction du contrôle placée sous l'autorité directe du chef du Département. Chargée de l'administration générale du corps, de la coordination et de la centralisation de tous ses travaux, cette direction est composée :

D'un service central assurant le contrôle permanent de l'administration centrale;

D'un service des missions confié à des contrôleurs mobiles à la disposition du ministre;

2° Un contrôle local et permanent formé de contrôleurs en résidence dans chacun des arrondissements maritimes et des établissements hors des ports et, par la suite, dans tels établissements ou sur tels points du littoral que le ministre désignera.

Des décrets spéciaux détermineront le fonctionnement du service central de la direction du contrôle, du service des missions et du contrôle permanent des ports et établissements. Ils préciseront notamment quels documents devront être obligatoirement soumis au visa de la direction du contrôle et à celui du contrôle permanent dans les ports militaires et autres établissements de la marine.

*Droits et obligations des contrôleurs.*

Art. 4. — Les contrôleurs agissent comme délégués directs du ministre.

Tous les magasins, ateliers, bureaux et autres établissements de la marine leur sont ouverts.

Ils ne peuvent diriger, empêcher ou suspendre aucune opération.

Sur leur demande, l'autorité maritime donne les ordres nécessaires pour les revues d'effectif et désigne, s'il y a lieu, des officiers ou fonctionnaires pour les assister dans le recensement du matériel et des approvisionnements de tout genre, ainsi que dans les vérifications de caisse.

Ils adressent leurs rapports au ministre.

Ils constatent les suites données à leurs observations précédentes par les services compétents.

Ils proposent toute mesure qu'ils jugeraient utile pour faire disparaître les abus ou pour simplifier et améliorer le fonctionnement administratif des services. A cet effet, ils peuvent exiger des administrateurs et des comptables communication de tous états, registres et rapports accompagnés de leurs annexes, ainsi que de toute correspondance officielle concernant les actes administratifs et les faits de gestion et de comptabilité.

Indépendamment de leurs inspections, les contrôleurs peuvent être chargés par le ministre, en temps de paix comme en temps de

guerre, de toutes études ou missions intéressant le bon ordre des finances et la régularité de l'administration dans la marine.

*Hiérarchie. — Cadres.*

Art. 5. — Le corps du Contrôle de l'administration de la marine a une hiérarchie propre, ne comportant aucune assimilation avec les grades de la marine. Ses membres jouissent du bénéfice de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers.

La hiérarchie du corps est ainsi réglée :

Contrôleur-adjoint;
Contrôleur de 2e classe;
Contrôleur de 1re classe;
Contrôleur général de 2e classe;
Contrôleur général de 1re classe.

Le cadre constitutif du corps et sa répartition entre le service central de la direction du contrôle, le service des missions et le contrôle permanent des ports et établissements sont fixés conformément au tableau A annexé à la présente loi, avec substitution possible, dans chaque groupe, des contrôleurs de 2e classe aux contrôleurs de 1re classe et *vice versa*.

*Correspondance aux grades du contrôle de l'armée.*

Art. 6. — Il y a correspondance entre les cinq grades ci-dessus et les grades de même dénomination du corps du Contrôle de l'administration de l'armée, avec application à chaque grade du même statut militaire dans les deux corps, notamment au point de vue des honneurs et préséances qui, ainsi que l'uniforme et les juridictions, seront réglés par décrets.

Pour l'exercice de leurs attributions, les membres du corps du Contrôle sont dans une indépendance entière de l'autorité supérieure du port ou de l'établissement auquel ils sont attachés.

Au point de vue de la discipline, ils ne relèvent que du ministre et de leurs supérieurs dans leur hiérarchie propre.

*Répartition du service.*

Art. 7. — L'un des contrôleurs généraux de 1re classe est chargé

de la direction du contrôle au ministère de la marine. Sous l'autorité immédiate et exclusive du ministre, il assure l'administration générale du corps. Il dirige le contrôle permanent près de l'administration centrale. Il centralise les travaux des contrôleurs en résidence dans les ports et établissements, ainsi que ceux du service des missions.

Le second contrôleur général de 1re classe est, sous l'autorité du directeur du contrôle, spécialement chargé du service des missions.

Les contrôleurs généraux de 2e classe dirigent le contrôle local dans les arrondissements maritimes.

Le contrôle local dans les établissements hors des ports et sur les points du littoral non chefs-lieux d'arrondissement maritime est confié à des contrôleurs de 1re classe ou à des contrôleurs de 2e classe.

Les contrôleurs-adjoints sont exclusivement affectés au contrôle permanent dans les arrondissements maritimes.

Des arrêtés ministériels déterminent la répartition entre les arrondissements maritimes, les établissements hors des ports et les points du littoral, des membres du corps affectés au contrôle local. Les conditions du roulement auquel ils devront être soumis seront fixées par le décret sur le fonctionnement de ce service.

*Recrutement.*

Art. 8. — Les membres du corps du Contrôle sont recrutés comme suit :

Pour la formation :

L'inspecteur général des services administratifs de la marine et le plus ancien des inspecteurs en chef de 1re classe sont nommés contrôleurs généraux de 1re classe; les contrôleurs généraux de 2e classe sont recrutés parmi les inspecteurs en chef de 1re et de 2e classe, d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs de 1re classe actuels ayant au moins trois ans de grade; les contrôleurs de 1re classe parmi les inspecteurs de 1re classe actuels, d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs de 2e classe comptant au moins trois ans de services dans l'inspection depuis leur nomination au grade d'inspecteur-adjoint; les contrôleurs de 2e classe, parmi les inspecteurs de 2e classe actuels

d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs-adjoints ayant au moins trois ans de grade; les contrôleurs-adjoints, en premier lieu, parmi les inspecteurs-adjoints actuels, d'après leur rang d'ancienneté et subsidiairement, parmi les candidats classés comme admissibles à ce grade d'après la liste du dernier concours qui aura précédé la promulgation de la présente loi, en suivant l'ordre de cette liste.

Après la formation :

Le corps du Contrôle se recrute, pour le grade de contrôleur-adjoint, par voie de concours, parmi les mécaniciens en chef de la marine, les ingénieurs principaux du génie maritime et les commissaires principaux de la marine sans condition d'ancienneté, ainsi que parmi les lieutenants de vaisseau, les mécaniciens principaux de 1re classe de la marine, les ingénieurs de 1re classe du génie maritime et les commissaires de 1re classe de la marine réunissant au moins quatre années de grade et autorisés par le ministre à se présenter devant un jury d'examen composé de contrôleurs généraux et de contrôleurs.

Peuvent, en outre, dans les conditions déterminées par le ministre et dans une proportion qui ne pourra excéder un cinquième des vacances, être admis sur la proposition de leurs chefs hiérarchiques et sur la présentation des contrôleurs généraux de l'administration de la marine :

1° Au grade de contrôleur de 1re classe, les capitaines de vaisseau, les ingénieurs en chef de 1re classe du génie maritime et les commissaires en chef de 1re classe de la marine;

2° Au grade de contrôleur de 2e classe, les capitaines de frégate, les ingénieurs en chef de 2e classe du génie maritime et les commissaires en chef de 2e classe de la marine.

*Avancement.*

Art. 9. — L'avancement dans le corps du Contrôle a lieu exclusivement au choix, d'après les listes d'aptitude dressées par une commission composée de contrôleurs généraux de l'administration de la marine.

Trois années d'ancienneté dans chaque grade sont exigées pour passer au grade supérieur.

Comptera dans ces trois années le temps passé, savoir :

Par les contrôleurs généraux de 2e classe dans le grade d'inspecteur en chef des services administratifs de la marine ;

Par les contrôleurs de 1re classe dans le grade d'inspecteur de 1re classe ou d'inspecteur ;

Par les contrôleurs de 2e classe et les contrôleurs-adjoints dans les grades d'inspecteur de 2e classe et d'inspecteur-adjoint.

Les contrôleurs de 2e classe provenant des inspecteurs de 2e classe et des inspecteurs-adjoints pourront même, en cas de vacance, être immédiatement promus contrôleurs de 1re classe, comme réunissant au moins trois années de services tant dans le corps de l'Inspection que dans celui du Contrôle.

*Limites d'âge.*

Art. 10. — Les limites d'âge pour le passage des contrôleurs généraux dans le cadre de réserve, ainsi que pour l'admission à la retraite des membres du corps du Contrôle de l'administration de l'armée sont applicables aux membres du corps du Contrôle de l'administration de la marine.

Les tarifs des pensions sont les mêmes pour les deux corps ; mais, au point de vue des droits, du mode de décompte des services et des bénéfices de campagnes, les fonctionnaires du contrôle de l'administration de la marine demeurent régis, ainsi que leurs veuves et leurs orphelins, par les lois et décrets en vigueur sur les pensions de retraite de l'armée de mer.

*Solde.*

Art. 11. — Les tarifs de solde sont fixés conformément au tableau B annexé à la présente loi.

Des décrets détermineront les différentes indemnités à attribuer aux fonctionnaires du contrôle, à qui les règles d'allocation en vigueur au Département de la marine restent, d'ailleurs, applicables pour toutes les prestations en deniers et en nature.

Art. 12. — Le ministre peut adjoindre temporairement au contrôle des experts civils ou militaires, suivant le cas.

Art. 13. — Sont et demeurent abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi.

(*Les tableaux A et B sont annexés à la loi du 2 mars 1902.*)

# AMENDEMENT

## au projet de loi portant organisation du corps du Contrôle de l'Administration de la marine

PRÉSENTÉ

Par M. LE COMTE D'AGOULT, Député.

---

Art. 3. — Supprimer cet article.

Art. 5. — *Remplacer le dernier paragraphe par les dispositions suivantes :*

« Le cadre constitutif du corps et sa répartition entre le service central et celui des missions sont fixés conformément au tableau A annexé à la présente loi. Les contrôleurs de 2e classe peuvent être substitués aux contrôleurs de 1re classe et *vice versa.*

« Il y a correspondance entre les cinq grades ci-dessus et les grades de même dénomination du corps du Contrôle de l'administration de l'armée, avec application à chaque grade du même statut militaire dans les deux corps, notamment au point de vue des honneurs et préséances qui, ainsi que l'uniforme et les juridictions, seront réglés par décrets.

« Pour l'exercice de leurs attributions, les membres du corps du Contrôle sont dans une indépendance entière de l'autorité supérieure du port ou de l'établissement auquel ils sont attachés.

« Au point de vue de la discipline, ils ne relèvent que du ministre et de leurs supérieurs dans leur hiérarchie propre. »

Art. 7. — *Modifier ainsi cet article :*

« Le contrôleur général de 1re classe est chargé de la direction du contrôle au ministère de la marine. Sous l'autorité immédiate et exclusive du ministre, il assure l'administration générale du corps. Il dirige le contrôle permanent près de l'administration centrale. Il centralise les travaux des contrôleurs en missions. Des décrets spéciaux détermineront le fonctionnement du service central, et celui

des missions qui doivent être organisées par brigades ou divisions, dirigées chacune par un contrôleur, ayant un ou plusieurs contrôleurs de différentes classes sous ses ordres. »

Art. 8. — *Modifier ainsi le* § 1er :

« Pour la formation :

« Le contrôleur général de 1re classe est choisi parmi l'inspecteur général des services administratifs de la marine et les inspecteurs en chef de 1re classe; les contrôleurs généraux de 2e classe, etc. »

(Le reste comme au projet.)

*Modifier ainsi le* § 2 :

« Après la formation :

« Le corps du Contrôle se recrute, pour le grade de contrôleur-adjoint, par voie de concours, parmi les mécaniciens en chef de la marine, les chefs de bataillon et les commissaires principaux de la marine sans condition d'ancienneté, ainsi que parmi les lieutenants de vaisseau, les mécaniciens principaux de 1re classe de la marine, les ingénieurs de 1re classe du génie maritime et les commissaires de 1re classe de la marine.....

. . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

« 1° Au grade de contrôleur de 1re classe, les capitaines de vaisseau, les ingénieurs en chef de 1re classe du génie maritime et les commissaires en chef de la marine;

« 2° Au grade de contrôleur de 2e classe, les capitaines de frégate et les ingénieurs en chef de 2e classe du génie maritime. »

TABLEAU A.

*Cadre constitutif du corps du Contrôle de l'administration de la marine.*

| | |
|---|---|
| Contrôleurs généraux de 1re classe | 1 |
| Contrôleurs généraux de 2e classe | 5 |
| Contrôleurs de 1re classe | 14 |
| Contrôleurs de 2e classe | 6 |
| Contrôleurs-adjoints | 10 |
| TOTAL..... | 36 |

## Observations sur l'amendement de M. le comte d'AGOULT.

L'amendement déposé par M. le comte d'Agoult ne tend à rien moins qu'à ruiner toute l'économie du projet de loi soumis à la Chambre par le gouvernement.

La suppression de l'article 3 et les modifications apportées aux articles 5 et 7 du projet ont, en effet, pour but de substituer un contrôle purement mobile au contrôle à la fois permanent et mobile qui existe aujourd'hui et que consacre le projet de loi.

Supprimer le contrôle permanent des ports et établissements hors des ports, pour ne maintenir qu'un contrôle mobile revient à constituer un contrôle de façade, à conserver le nom du contrôle, en annihilant l'institution.

Cette tactique a toujours été celle des adversaires de l'inspection de la marine. N'osant proposer au Parlement de supprimer cette inspection dont il a pu apprécier les services, ils cherchent à donner au contrôle un mode d'action tel qu'il soit forcément inefficace. La faveur que le système du contrôle purement mobile rencontre auprès de tous les services contrôlés prouve assez ce qu'on en pourrait attendre.

Mieux vaudrait assurément renoncer franchement à tout contrôle que d'organiser un contrôle impuissant, dont l'existence ne pourrait qu'inspirer une trompeuse sécurité.

Art. 8. — Les modifications que M. d'Agoult propose d'apporter au § 1er de l'article 8 du projet de loi auraient pour conséquence de n'accorder au contrôle de la marine qu'un seul contrôleur général de 1re classe et de faire concourir les inspecteurs en chef de 1re classe avec leur inspecteur général pour l'unique place de contrôleur général de 1re classe.

Le cadre des contrôleurs généraux de 1re classe a été fixé à deux dans le projet pour permettre de donner une impulsion toute particulière au service des missions dont on attend les meilleurs résultats et, en outre, pour laisser au ministre une certaine latitude dans le choix du haut fonctionnaire auquel il veut confier la charge

particulièrement délicate de directeur du contrôle. La rédaction primitive du § 1er de l'article 8 donne donc satisfaction à des préoccupations de service des plus dignes d'attention.

Quant à la seconde modification proposée, elle peut se résumer en ceci : l'auteur de l'amendement invite la Chambre à décider que l'inspecteur général actuel sera considéré comme n'étant plus titulaire du grade correspondant à celui de vice-amiral dont il est aujourd'hui titulaire, au même degré que les inspecteurs généraux des divers corps auxiliaires de la marine, en vertu du décret du 19 juin 1900. Il concourra avec des inférieurs en grade pour obtenir ou se voir refuser peut-être, une situation qui lui appartient déjà légitimement.

C'est tout simplement une demande de rétrogradation dirigée contre le haut fonctionnaire qui occupe le poste de directeur du contrôle. M. le comte d'Agoult doit à la personne incriminée, il doit à la Chambre et au gouvernement, il se doit à lui-même de formuler expressément les motifs qui lui paraissent de nature à justifier cette proposition exceptionnelle.

Quant au 2e paragraphe de l'article 8, l'amendement tend à retrancher de l'énumération des officiers qui peuvent entrer dans le corps du Contrôle les officiers supérieurs des troupes de la marine. Les votes récents du Parlement entraînent naturellement cette modification au texte primitif du projet et c'est sans doute par inadvertance que M. d'Agoult n'a pas supprimé les chefs de bataillon au même titre que les colonels et les lieutenants-colonels.

Le tableau A, annexé à l'amendement de M. d'Agoult et fixant le cadre constitutif du corps du Contrôle, est la consécration du cadre actuel de l'inspection, tel que l'a fixé le décret du 19 avril 1899.

Ce cadre suffirait assurément, si le Parlement acceptait le principe du contrôle purement mobile ; mais si, au contraire, le Parlement, entrant dans les vues du gouvernement, estime qu'il est plus que jamais indispensable de maintenir le contrôle permanent au moment où la marine vient d'obtenir des crédits aussi considérables, il reconnaîtra que l'effectif ressortant du tableau A annexé au projet de loi n'a rien d'exagéré.

Sans doute soutiendra-t-on que le rattachement de l'armée colo-

iale au Département de la guerre doit avoir pour conséquence la réduction du nombre des officiers des divers corps auxiliaires qui concourent actuellement à l'administration de ces troupes. Dans chaque port, un service du commissariat appelé : détail des revues exerce, à l'égard des troupes de la marine, une action analogue à celle de l'intendance. Ce détail, dans les attributions duquel rentre aussi l'administration du personnel entretenu (officiers sans troupe et agents divers) est évidemment appelé à disparaître, la section du personnel entretenu devant être rattachée au détail des armements ; d'où réduction dans l'effectif des officiers du commissariat.

Mais l'inspecteur, chargé dans chaque port, du contrôle de l'administration des troupes en ce qui concerne le service de la solde, est en même temps chargé du contrôle du personnel entretenu, du personnel des équipages de la flotte (détail des armements), du détail des fonds et prisons, et du service de l'inscription maritime : le contrôle des troupes ne constitue donc que la moindre part de ses attributions. Sa tâche sera allégée, mais elle restera encore beaucoup trop considérable pour qu'on puisse la répartir entre les autres inspecteurs des ports, chargés du contrôle des services des approvisionnements, des subsistances, des hôpitaux et des directions de travaux.

Par ailleurs, les services de l'habillement, du couchage, du campement et des subsistances des troupes sont étroitement liés aux services correspondants des équipages de la flotte. En fait, le nombre des marchés spéciaux aux troupes est infime, la presque totalité des marchés sont communs aux troupes et aux équipages ; les inspecteurs des approvisionnements et des subsistances auront à suivre des marchés portant sur des quantités moindres, mais tout aussi nombreux que par le passé.

Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que le développement de l'arsenal de Saïgon, qui occupe aujourd'hui un effectif de 1700 ouvriers (la moitié de l'effectif du port de Rochefort), la création de l'arsenal de Bizerte, l'importance toujours croissante du service de la marine en Algérie, rendront sans doute, à bref délai, nécessaire la présence permanente d'un contrôleur sur chacun de ces points.

Il semble donc sage de maintenir comme effectif maximum l'effectif déterminé par le tableau A annexé au projet de loi, sauf au

Parlement à fixer annuellement, dans la loi du budget, l'effectif réel des contrôleurs à entretenir.

Le grade de contrôleur-adjoint constituant une sorte de stage pour les officiers du contrôle, il est rationnel de conserver la proportion établie par le projet de loi entre l'effectif de ce grade et l'effectif des contrôleurs de 2e classe, proportion intervertie dans le tableau annexé à l'amendement de M. le comte d'Agoult.

---

## DISCUSSION DU PROJET DE LOI

SUR LE

# CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION DE LA MARINE

## DEVANT LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS[1].

---

*Séance du 4 juillet 1900.*

M. le Président. — L'ordre du jour appelle la première délibération sur le projet de loi portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine.

M. Gerville-Réache, *rapporteur*. — Au nom de la commission de la marine, et d'accord avec le gouvernement, je prie la Chambre de vouloir bien déclarer l'urgence.

M. le Président. — M. d'Agoult a demandé la parole contre l'urgence, mais M. l'amiral Rieunier a déposé une motion d'ajournement qui est préjudicielle.

La parole est à M. l'amiral Rieunier.

La discussion du projet de loi sur le contrôle de la marine a fourni aux adversaires de cette institution administrative une excellente occasion de produire tous leurs arguments et de renverser une fois pour toutes ce pelé, ce galeux d'où nous vient tout le mal. Hâtons-nous de dire que les arguments invoqués n'ont surpris personne ; nous avons salué en eux de vieilles connaissances, ils avaient déjà servi, il y a un demi-siècle, à l'époque de la célèbre enquête parlementaire et, au cours des dernières années, ils ont été tirés à un grand nombre d'exemplaires dans les procès-verbaux de la commis-

[1] Le texte de la discussion est imprimé en petits caractères, les réflexions qu'elle appelle sont en caractères plus forts.

sion extraparlementaire, alors que M. le président Bouchard dirigeait, avec âpreté, sa croisade contre l'inspection de la marine.

S'il n'a pas été présenté de raisons nouvelles contre la permanence du contrôle et contre le fonctionnement de ce service, en revanche la forme de la critique a quelque peu changé, la brutalité a trop souvent succédé à l'amertume.

On a vu un officier général du cadre de réserve, un ancien ministre, s'en prendre haineusement et indistinctement aux hommes et aux choses, à tout ce qui pouvait de près ou de loin se rattacher à l'odieuse inspection, à ce bouc émissaire qu'il charge complaisamment des péchés d'Israël et de toutes les tribus qui lui déplaisent. Tout est impulsion chez M. Rieunier; il aime ou il déteste d'instinct, ses propres contradictions ne l'arrêtent pas; parfois même il prend un élan furieux contre des ombres et, malgré la gravité du débat, on se prend à songer au chevalier de la Triste Figure qui, la lance en arrêt, se précipite contre les moulins.

Un examen attentif du texte inséré aux débats parlementaires du *Journal officiel* du 5 juillet 1900 prouvera surabondamment le bien-fondé de notre appréciation.

La tâche n'est pas très facile, car un discours du député de Rochefort défie toute analyse; on n'y trouve aucun plan arrêté, aucune division méthodique et, pour ne rien oublier, on est obligé de suivre en quelque sorte, pas à pas, l'orateur et de s'attacher à chacune de ses propositions. On n'en rencontre du reste pas une qui résiste à un examen attentif, les rancunes ont troublé à ce point la clarté du jugement que les affirmations s'écroulent les unes après les autres devant le simple exposé des faits; on n'a plus devant soi que des allégations inexactes, des épithètes en général peu courtoises et parfois odieuses, une sorte d'anathème qui ne s'appuie sur rien et qui confine, par suite, au ridicule.

M. l'amiral Rieunier. — Messieurs, je viens demander, en le motivant, le renvoi de la discussion sur le projet concernant l'organisation du contrôle de la marine jusqu'au moment où le projet relatif à l'organisation des arsenaux, qui est déjà rapporté et qui pourra être discuté prochainement, viendra lui-même en discussion.

Si vous voulez m'écouter pendant quelques instants, je crois pouvoir vous prouver la nécessité absolue de l'ajournement que je réclame. (*Parlez!*)

Messieurs, peu s'en est fallu que la discussion de cette grave question de l'organisation du corps de l'Inspection des services administratifs de la

marine en corps du Contrôle, venue à l'ordre du jour du 2 avril, ne passât inaperçue devant cette Assemblée. Elle est pourtant digne d'un débat public, qui avait été convenu et auquel elle ne peut échapper. Mais est-ce bien aujourd'hui le moment de discuter cette affaire, qui, si importante qu'elle soit, n'est qu'un des éléments de l'organisation de la marine? Vous n'ignorez pas qu'un projet de loi sur l'organisation administrative des arsenaux et sur le régime comptable des approvisionnements de la marine est déjà rapporté et va être soumis à nos délibérations. Ces deux questions de l'organisation du contrôle et des arsenaux sont liées l'une à l'autre, et vous conviendrez avec moi que l'organisation du contrôle dépend de celle que nous donnerons aux arsenaux. Il serait donc imprudent de commencer par déterminer ce que sera le contrôle, avant d'avoir établi d'une manière ferme et réfléchie, après une large discussion, les conditions mêmes dans lesquelles les arsenaux se mouvront administrativement.

L'amiral Rieunier ne veut pas qu'on s'occupe du contrôle tant qu'on n'aura pas réglé l'organisation des arsenaux.

Quelle que soit cette organisation et en admettant même que l'on donne aux préfets maritimes tout comme aux ministres, des contrôleurs à eux, il n'en faut pas moins que le ministre ait dans les ports chefs-lieux, des représentants chargés de veiller, en son nom, à l'exécution des règlements. Par conséquent, la question de l'organisation du contrôle est indépendante de celle du régime administratif des arsenaux et, d'ailleurs, la Chambre à laquelle des crédits considérables étaient demandés voulait évidemment instituer sans retard le service auquel incombe particulièrement le soin de veiller à l'exacte imputation et à la régularité des dépenses.

Le Sénat jugera sans doute comme la Chambre.

Les arguments développés par l'amiral tendaient surtout à renvoyer aux calendes grecques un vote qu'il pressentait devoir être favorable au contrôle ; sa tactique, pour être astucieuse, n'en devait pas moins aboutir à un échec.

Si vous aviez le moindre doute dans vos esprits, il me suffirait de vous rappeler la déclaration erronée — le mot n'est pas assez fort — faite le 6 avril dernier, à la tribune du Sénat, par M. le Ministre de la marine. Le *Journal officiel*, à la page 353, nous la fait connaître en ces termes :

« En ce qui concerne la comptabilité des arsenaux, les prescriptions de la loi de 1898 ont été appliquées dès la fin de 1898, et c'est aujourd'hui le système prescrit par cette loi qui fonctionne.

« Je dois dire qu'il a donné lieu à pas mal de déboires, et je n'apprendrai rien à ceux qui s'occupent des choses de la marine, et particulièrement à l'honorable sénateur M. Godin, qui m'a posé la question, en disant qu'il s'en faut de beaucoup que la comptabilité de nos arsenaux soit à jour.

« L'application de la loi de 1898 a peut-être été un peu trop brusque; il a fallu faire des inventaires qui ont arrêté net les procédés anciens de comptabilité; il a fallu ensuite remettre la machine en marche, et j'avoue qu'elle ne fonctionne pas admirablement. » Singulier aveu, n'est-ce pas?

Je vous déclare, Messieurs, que le ministre se montre bien indulgent, comme toujours. Il a caché la vérité au Sénat et il faut qu'elle apparaisse ici dans tout son éclat.

Sur cette nouvelle comptabilité qui devait faire merveille, qui devait renseigner chaque jour les divers services sur les dépenses de la veille, je vous dirai plus nettement la vérité. L'exacte vérité, la voici : cette comptabilité ne fonctionne pas du tout. Fonctionnera-t-elle même jamais telle qu'on la désire? On est en droit de se le demander, car on a écrasé les employés de travail. Ils ne comprennent pas, ils ne comprennent plus ce qu'on leur fait faire; au point que je me pose cette question : les inventeurs du système nouveau le comprennent-ils bien eux-mêmes? Enfin cette comptabilité qui devait être tenue d'une manière irréprochable, au jour le jour, comment marche-t-elle? Bien mal assurément; car elle présente des retards formidables, de cinq à six trimestres! Et quoi qu'on fasse, il en sera toujours ainsi.

Ce sont ces conditions défectueuses qui m'ont déjà amené à vous parler, à cette tribune, de faillite. Je vous confirme aujourd'hui ce que j'avais avancé il y a quelques mois. C'est une faillite de comptabilité, de comptabilité du matériel, sans exemple dans aucune autre administration française, — je ne crains pas d'être démenti par personne, — et l'impuissance à y remédier est flagrante de la part de cette même inspection des services administratifs de la marine, qui n'a pas su empêcher ou même pressentir ces conditions défectueuses.

D'un brusque coup de barre, il transporte ensuite la discussion sur le terrain de la comptabilité du matériel; prenant à partie les déclarations loyales apportées à la tribune par le ministre de la marine, il commence par affirmer que ce dernier n'a pas dit toute la vérité et qu'un désordre effroyable règne dans les comptes. Il en trace le sombre tableau.

L'inspection n'est pas la cause absolue des retards de la comptabilité : mais on ne saurait trop répéter, ici surtout, que c'est à elle qu'est due la démolition du système en fonction, par des critiques toujours faciles, écoutées sans contradiction. L'adoption des mesures nouvelles qu'elle a proposées, au lieu de remédier au mal, n'a fait que l'accentuer.

Certains chefs de ce corps sont donc en grande partie cause de cette situation, eux qui ont été trop portés à une critique qu'ils jugeaient favorable à leurs intérêts. Ils ont mis la main à cette réglementation; qu'ils en conservent toute la responsabilité!

Voilà, messieurs, le résultat des grandes réformes si longtemps annoncées. Ce n'est pas fait pour donner de l'orgueil à leurs tristes auteurs. C'est l'anarchie; c'est l'impuissance dans l'incohérence la plus absolue.

Il en résulte une mise en scène qui, vous le comprenez, n'en a pas moins profité à telles ou telles personnes qu'il est inutile de nommer, que vous connaissez bien et que l'on vient de récompenser si grassement et si injustement. (*Interruptions et bruit.*)

Que résulte-t-il de ce gâchis? — le mot n'est pas trop fort, croyez-moi. Dans l'arsenal reconnu comme le mieux outillé à ce point de vue spécial, les comptes du premier trimestre de 1899 ne sont pas encore rendus. Dans l'arsenal le plus important, le plus surchargé, les retards sont plus considérables encore. Des employés capables et dévoués sont morts à la peine. On désespère d'aboutir; on ignore ce que l'on a en magasin; on ignore même, avec ce système, ce que l'on a dépensé. Les situations ne se révèlent que lorsque les existants en magasin sont épuisés; et comme il faut du temps pour faire exécuter les commandes, on se trouve dans ces deux tristes alternatives : ou bien le service est arrêté; ou bien on commet un acte pire pour éviter de tomber dans cet écueil, et les besoins ont été enflés, ce qui fait que certains approvisionnements sont constitués avec trop d'exagération. N'est-ce pas le contraire qu'a voulu obtenir le Parlement? Il est donc induit en erreur, trompé même.

Pourquoi a-t-on opéré ces changements? Y avait-il du désordre dans la comptabilité? Que se passait-il autrefois avant cette belle réforme dont vous voyez les résultats? On rendait le compte de chaque trimestre au commencement ou au cours du trimestre suivant, tandis qu'il y a en ce moment des retards de cinq trimestres et même davantage. Qu'on ne dise pas qu'il y avait un arriéré avant le nouveau régime. Mais l'augmentation du nombre du cadre des commis comptables est surtout nécessaire, non pas pour rattraper l'arriéré, comme cela a été avancé dans le dernier rapport sur le budget de la marine, mais pour tenir la nouvelle comptabilité, beaucoup plus compliquée que l'ancienne et dont on n'arrivera pas à sortir.

Voulez-vous des exemples de ces retards? En voici :

A Cherbourg, les comptes, avec l'ancienne comptabilité, étaient rendus quatre ou cinq mois après la fin du trimestre précédent. En 1898, dès le début de la nouvelle organisation, la séparation du groupe flotte d'avec les constructions navales et la centralisation des écritures des ateliers ont eu comme conséquence que les comptes du premier trimestre 1898 ne furent rendus que le 3 septembre 1898, c'est-à-dire avec un mois et demi de retard sur l'année précédente.

Au 1er octobre 1898, arrivent les prix réels et l'inventaire général. Alors tout est bouleversé et les comptes du quatrième trimestre 1898 sont rendus seulement le 9 décembre 1899, c'est-à-dire avec six mois et plus de retard qu'en 1897 pour le même trimestre. C'est le bilan de l'ancienne comptabilité, compliqué du bouleversement qui eut lieu à la fin de 1898.

Pour obvier à ces retards et pour qu'ils ne pèsent pas sur la nouvelle comptabilité inaugurée en 1899, on a mis un grand nombre d'ouvriers aux écritures (70 à Toulon seulement), ce qui est contraire à toutes les règles. Quels cris on poussait autrefois, quand on employait deux ou trois ouvriers aux écritures!

Malgré cette précaution, au groupe constructions navales, les retards de la nouvelle comptabilité sont inouïs.

A Cherbourg, le compte du premier trimestre 1899 n'était pas rendu en mars 1900; l'est-il même aujourd'hui? En tout cas, il aura plus d'un an de retard. Les autres groupes, hôpitaux, défenses sous-marines, sont plus avancés; mais, peu importe, la comptabilité doit être faite pour le port le plus chargé. La marine ne rend qu'un compte pour tous les ports, et le plus chargé ne doit pas retarder l'ensemble. Si l'on faisait une comptabilité s'adaptant aux constructions navales, elle servirait pour les autres services.

Les retards sont dus à la nouvelle comptabilité, malgré les magasiniers qu'on a enlevés aux magasins et les nombreux ouvriers qu'on a enlevés aux ateliers pour les employer aux écritures! M. le directeur de la comptabilité générale ne peut invoquer l'ancien arriéré. Il se trompe s'il le fait; mais il ne pourra tromper le public. Il ferme les yeux pour ne pas voir la lumière.

A Brest, la situation est peu brillante. On a voulu imposer du jour au lendemain une comptabilité mal digérée et au milieu d'un exercice, d'une gestion. Les retards pour 1898 et pour 1899 sont énormes.

A Toulon, les causes multiples des retards sont une faillite. La séparation de la flotte des constructions navales s'y est faite par un coup de débrouillage. On ne peut plus tirer les écritures au clair, avec des pièces surchargées, raturées, modifiées au crayon.

Pour Toulon surtout, la réduction du quart de tous les effectifs administratifs, imposée par le Parlement, sur les avis de l'inspection, a eu des conséquences désastreuses. Le travail augmentait cependant, et depuis il n'a pas diminué. Enfin, la nouvelle comptabilité, incomprise de quelques agents, est venue tout compliquer. On n'en sortira probablement pas. Cette comptabilité ne peut pas être en retard. Qu'on aille passer un mois aux constructions navales à Toulon et on verra que des théories stériles n'engendrent que désordre, tandis que l'ancienne comptabilité fonctionnait régulièrement. Je vous l'ai dit, et je vous le répète, la nouvelle comptabilité, pour être sur pied, demande un développement considérable d'écritures et, par suite, de personnel.

Et cependant, ce sont les services techniques qui achètent aujourd'hui eux-mêmes. On l'a voulu ainsi.

Et cependant, l'inspection veille et contrôle d'une manière permanente. N'a-t-elle même pas trop agi?

Vous voyez, Messieurs, où conduisent ces prétendues réformes, dont les promoteurs n'ont pas manqué de vous faire entrevoir les meilleurs résultats. Vous pouvez juger comme ils sont beaux!

Puis, par une manœuvre audacieuse autant qu'inattendue, il fait remonter à l'inspection la responsabilité de cet état de choses. Il paraît que c'est la faute de l'inspection si le Parlement a voté l'article 71 de la loi de finances du 13 avril 1898, c'est sa faute si le personnel a été insuffisant, si les règles nouvelles sont d'une application difficile, si des retards considérables se sont produits dans les écritures. L'orateur synthétisant toutes ses colères à propos de cette

*anarchie* et de cette *faillite* compliquées d'*incohérence* et d'*impuissance* (nous citons ses expressions) apprend à la Chambre que toutes ces prétendues réformes n'ont pas eu d'autre but que d'élever un piédestal au directeur du contrôle qui en a été *grassement et injustement payé*.

Un chef du contrôle qui n'aurait pas critiqué ce qu'il y avait d'incomplet et d'erroné dans les comptes de la marine, qui n'aurait pas collaboré à la recherche de procédés meilleurs se fût fait, n'est-il pas vrai, une singulière idée de son devoir; mais l'amiral se trompe lourdement et trompe ses auditeurs quand il veut attribuer au directeur du contrôle la paternité des règles aujourd'hui en vigueur. Ces règles sont l'œuvre du ministre et du directeur de la comptabilité générale; elles n'ont pas eu d'autre objet que d'assurer l'application des mesures prescrites par la loi.

Ce qui est vrai, c'est que le contrôle a donné son avis sur toutes les questions de comptabilité : c'est qu'il s'est préoccupé de veiller à la fidèle observation des instructions ministérielles à cet égard et quand des difficultés se sont produites, comme à Toulon, relativement au partage des approvisionnements, le contrôle a, de son mieux, et très activement, contribué à les résoudre en proposant au ministre des mesures agréées par les services intéressés et qui ont été en partie adoptées.

Il est exact aussi que le directeur du contrôle a été investi du grade d'inspecteur général grâce à la bienveillance du ministre; ce doit être pour lui une réelle satisfaction de penser qu'il a ainsi facilité l'accession à ce grade d'un représentant du commissariat; il peut se dire qu'en demandant pour le contrôle de la marine une situation analogue à celle qui est faite au contrôle de l'armée, il a préparé la voie aux diverses dispositions qui ont donné aux corps non combattants de la marine des correspondances de grade et des avantages de situation en rapport avec la mission qui leur incombe. Il est bien établi aujourd'hui que, dans le Département, la suprématie est attribuée à la fonction et non aux personnes et qu'il n'y a plus de castes comme autrefois.

Par une confusion malheureuse, l'orateur attribue aussi le désordre de la comptabilité aux achats que les services techniques effectuent désormais directement. Ses vieilles habitudes l'obsèdent tellement que, pour lui, hors du commissariat, il n'y a pas d'administration

possible. Nous croyons fermement, quant à nous, que c'est l'homme compétent qui est le mieux qualifié pour acheter avec économie et discernement; en tout cas, s'il se trompe, il est directement engagé et on ne pourra plus éparpiller les responsabilités sur un grand nombre de participants. L'autonomie qui vient d'être consacrée par le décret du 25 août 1900 causera peut-être un certain dépit à l'amiral Rieunier et à quelques vieux commissaires, mais elle a été favorablement accueillie par tous les services d'action qui, depuis près d'un demi-siècle, la réclamaient.

Le contrôle a la maladie du fonctionnarisme à outrance; il ne peut marcher qu'avec des augmentations de payements. Et cependant la commission extraparlementaire, issue en grande partie de votre sein, n'a-t-elle pas fait ressortir dans ses rapports aussi lumineux qu'impartiaux, le zèle, le dévouement, l'aptitude et l'honnêteté scrupuleuse qui existent dans la gestion des affaires matérielles et autres de tous les services de la marine? A quoi servent donc ces commissions laborieuses, si on n'écoute pas leurs avis?

Il paraît que le contrôle a la manie du fonctionnarisme. On ne trouverait cependant pas beaucoup de rapports d'inspection tendant à l'accroissement du personnel et on en citerait un grand nombre qui proposent des réductions d'effectifs, d'allocations ou de dépenses. L'inspection a, de ce chef, un rôle ingrat, mais infiniment honorable et utile, dont elle s'acquitte sans colère, sans haine, sans souci des rancunes qu'elle soulève.

Qu'a donc voulu dire l'honorable député de Rochefort en déclarant qu'à Toulon la réduction du quart des effectifs du personnel administratif, réduction qui aurait eu des conséquences désastreuses, était due aux avis de l'inspection?

La contradiction, on le voit, est flagrante. Constatons-la en passant et disons bien vite que l'allégation a un autre tort, elle est fausse. Aucune mesure semblable à celle visée par l'amiral n'a été prise par le ministre. Notre adversaire a été circonvenu; on lui a fourni un renseignement inexact, il a mis avec empressement ce trait dans son carquois sans s'assurer, au préalable, si l'arme était de bon aloi.

Voici enfin le tour du fonds de roulement qui va mettre le comble à la situation. Comment le réalisez-vous, monsieur le ministre? Autant de petits arsenaux que de directions; autant de services d'approvisionnement et de liquidation que de directions! C'est inimaginable! Nous verrons ce que cela donnera : mais je ne puis pour le moment que m'écrier : Pauvres contri-

buables! bénissez ou plutôt maudissez le contrôle de la marine et ses fameux chefs réformateurs! On les comble pour cette belle besogne d'honneurs immérités en les assimilant aux vice-amiraux par un simple décret! (*Très bien! très bien! à droite.*)

Pour redresser quelques défectuosités administratives, pour satisfaire à certaines ambitions que je qualifierai de malsaines, voilà où ces grands réformateurs, écoutés par des ministres inconscients, ont conduit la marine dans les arsenaux. Rappelez-vous que ce n'est que le commencement, si vous n'y portez un prompt remède.

On peut donc dire qu'en ce moment il n'y a plus de comptabilité. Et cependant les comptables s'épuisent au travail de 7 heures du matin à 7 heures du soir, et partout de nombreux ouvriers ont été transformés en ouvriers aux écritures (70 à Toulon seulement, soit 21,000 journées de travail perdues dans l'année pour les ateliers). Il est vrai qu'ils les tiennent d'ailleurs très mal, — ce n'est pas leur métier, — si mal, qu'il faut souvent refaire ce qu'ils ont fait.

Ainsi donc, on fait flèche de tout bois. Pourquoi ne pas avouer qu'on a fait fausse route? Pourquoi la direction de la comptabilité générale, guidée par cette inspection néfaste, dont on lui fait endosser les fautes, ne se résout-elle pas à avouer qu'elle s'est trompée, grossièrement même, en affirmant que son système conduisait à la fois à la lumière et à la simplification des comptes. Il faut qu'elle fasse cet aveu. Si elle ne le veut pas, elle commet une bien grosse faute qui pèsera longtemps sur la marine. Vous ne l'ignorez pas, monsieur le ministre; mais cela vous est indifférent comme tant d'autres choses. (*Mouvements divers.*)

Si, comme je viens de le rappeler, le ministre paraît plus sincère, c'est qu'il a pris l'affaire des mains de son prédécesseur. Il avoue, vous l'avez vu, que la machine à donner les comptes ne fonctionne pas admirablement. Ne faut-il pas voir dans la formule donnée à cet aveu, un euphémisme ministériel, c'est-à-dire fallacieux, erroné, comme tout ce qui sort de ce gouvernement?

M. de Lanessan continue ainsi à la tribune du Sénat :

« Depuis plusieurs années, il y avait divergence de vues entre le ministère des finances et celui de la marine au sujet d'un certain nombre de questions relatives à la comptabilité des arsenaux. Cette divergence d'opinions retardait non seulement l'application du fonds de roulement, mais encore l'adoption de tout autre régime définitif. »

Remarquez bien ces deux mots, Messieurs : tout autre! Singulière assertion! dirai-je. Ce tout autre signifierait qu'il y a de prêt un autre régime? Mais quel est-il, cet autre? On ne nous le dit pas. Ici, toutes les hypothèses sont permises : mais il est clair, manifeste que le système à trouver n'est pas encore inventé ni trouvé. *Rara avis*, oiseau rare, dirait notre ex-collègue, l'honorable M. Charles Dupuy, que je regrette de ne plus voir au milieu de nous.

Les malheureux employés ne sont pas au bout de leurs peines; car il est à craindre qu'ils ne soient encore soumis à de nouvelles expériences; et, ce qui est plus grave, que le Département de la marine ne soit exposé à tomber du désordre dans le chaos. Les retards s'accroîtront et, par les

retards de la comptabilité, on arrivera à un néant plus complet de la comptabilité. Voilà, Messieurs, l'exacte vérité, la vérité pure; je n'exagère rien.

Je demanderai à M. le ministre si ce n'est pas là ce qu'il semble craindre, car il s'empresse d'ajouter, toujours au Sénat : « Pour avoir le cœur net de ces discussions et en finir avec elles, j'ai nommé une commission interministérielle composée des hommes les plus distingués du ministère des finances et les plus compétents en cette matière, etc., etc.

« Cette commission s'est réunie pour la première fois lundi dernier; elle a déjà résolu une partie des questions en présence desquelles elle se trouvait. Demain, elle tiendra une autre réunion, et je suis convaincu que, soit demain, soit à une date très rapprochée, elle arrivera à une solution définitive avec laquelle je pourrai me présenter devant le Parlement et discuter l'organisation définitive de nos arsenaux. »

Est-ce fait? Est-ce prêt? La commission interministérielle a continué ses séances; elle a fini à la neuvième séance, je crois.

Voici le ministre devenu vite optimiste; car ce qu'il vient d'exprimer est clair, précis, mathématique, dirai-je même, comme il pense qu'est la singulière science d'analyse démocratique, introduite nouvellement par lui dans les choses de la marine! Or, qu'a donc décidé la commission interministérielle dans les trois premières séances? Je vais vous le faire connaître.

Nous nous trouvons maintenant en présence de l'accusation la plus plaisante, mais aussi la plus fantaisiste, qui soit au monde.

Devant la commission extraparlementaire, le directeur actuel du contrôle et les divers inspecteurs en chef, ses collègues, ont tous rompu des lances contre le fonds de roulement[1]. L'un d'eux, M. Camenen, malgré sa parfaite correction et sa grande expérience, s'est même attiré des paroles désobligeantes de la part du président Bouchard pour ne pas avoir cru, les yeux fermés, à ce système d'administration des crédits d'approvisionnement. M. l'inspecteur en chef Prigent a lui aussi combattu le fonds de roulement, il a préconisé, avec l'amiral de la Jaille et M. l'inspecteur général des finances Brunet, le système des crédits-matières. Or, voici que pour accabler ce malheureux corps du Contrôle l'amiral Rieunier vient lui reprocher le fonds de roulement! Que dis-je, lui reprocher! cela ne suffit pas à sa vindicte et, à la faveur de sa situation de député, il appelle les contribuables à la rescousse contre l'inspection de la marine, il les engage à maudire ce corps malfaisant.

Faut-il sourire ou se fâcher?

Comme le disait un auditeur, ce qu'il y a de bon quand M. Rieunier

[1] Voir ci-après, la déposition de M. l'inspecteur en chef Châtelain, devant la délégation de la commission d'enquête extraparlementaire, à Toulon.

est à la tribune, c'est qu'on ne s'ennuie pas tout le temps. Rions donc et nous voilà désarmés ! Mais qu'on nous permette de le dire, si la bonne foi était bannie du reste de la terre, elle devrait bien se trouver dans le cœur de ceux qui ont la prétention de légiférer.

Le ministre ne pourra certes pas me démentir lorsque je dirai que cette commission a accepté l'autonomie des directions; puis elle a voté à l'unanimité, à l'exception, bien entendu, des deux seules voix des inspecteurs de la marine qui en sont membres, — et on comprend pourquoi, — mais y compris la voix du ministre lui-même; elle a voté, dis-je, la nécessité de l'action de surveillance que doit exercer, au nom du préfet maritime, le commissariat de la marine sur tous les actes administratifs et financiers des divers services du port. Remarquez-le, Messieurs : le commissariat !

Quel est, au contraire, le principe du projet de loi sur le contrôle qui nous est soumis par le ministre et dont vous connaissez les inspirateurs ? C'est l'autonomie des services techniques sous la surveillance du contrôle permanent, à l'exclusion de la surveillance du commissariat. Il y a donc eu, à ce moment, antinomie, contradiction complète entre les deux projets déposés sur l'organisation du contrôle et sur celle des arsenaux et le projet à déposer sur l'organisation des arsenaux, non encore formulé. Il faudrait donc attendre ce dépôt pour connaître le résultat des délibérations de la commission interministérielle. Le projet relatif à l'organisation du contrôle ne pourra donc être utilement discuté qu'après que les documents et les notes de cette importante commission interministérielle — puisqu'il n'y a pas eu de rapport, — auront été déposés et communiqués aux Chambres. Ce projet devra nécessairement être mis en harmonie avec le projet relatif à l'organisation des arsenaux. Il devra être fondu dans ce dernier projet. Vous penserez comme moi, Messieurs, qu'on ne saurait discuter aujourd'hui utilement l'organisation du contrôle, puisque la Chambre, répéterai-je, ignore les vues du Gouvernement sur l'ensemble de cette vaste question. D'après les déclarations mêmes de M. le ministre, ces vues ne sont pas encore définitivement arrêtées, ou si elles le sont, nous avons besoin de les connaître.

Les deux questions sont, en effet, inséparables.

Le contrôle fera-t-il, ou ne fera-t-il pas partie de l'organisation des arsenaux comme unique agent de surveillance ? Son rôle sera-t-il exclusif de la nouvelle forme de surveillance du commissariat déjà votée dans les trois premières séances par la commission interministérielle, sur les instantes observations des éminents financiers qui en font partie.

Et, Messieurs, qu'il me soit permis, en passant, de rendre hommage devant M. le ministre des finances et devant la Chambre aux éminents services de ces collaborateurs, MM. Laurent et autres, dans cette commission interministérielle ! Il n'y a aucun parti pris chez eux, si ce n'est celui de faire triompher le bien du service public. (*Très bien ! très bien !*)

Ce contrôle de l'inspection qui est irresponsable, entraînera-t-il la suppression du contrôle du commissariat qui est responsable ?

Ou bien le contrôle de l'inspection sera-t-il exclusivement mobile, comme

dans toutes les administrations publiques, civiles et militaires? C'est ce que j'ai toujours demandé, messieurs, d'accord en cela avec la grande commission extraparlementaire. Mais alors, quelle sera sa constitution? Quel sera son mode d'action? Quelles seront les conséquences de la disparition du contrôle permanent de l'inspection? Y aura-t-il des mesures spéciales à prendre pour y remédier?

Je ne le pense pas pour ma part, mais cela peut être examiné.

C'est donc avec les plus vives instances que je demande à la Chambre de ne discuter la question du contrôle qu'avec celle de l'organisation des arsenaux. Ces deux questions, vous le voyez, n'en font bien évidemment qu'une.

Il ne faut pas mettre la charrue avant les bœufs; et c'est ce que nous ferions si l'ordre du jour restait tel qu'il est réglé; nous donnerions en même temps une satisfaction hâtive à certaines personnes.

Vous estimerez aussi comme moi, Messieurs, que les procès-verbaux au complet et toutes les notes annexes de la commission interministérielle doivent nous être communiqués; dès qu'elle les aura, la commission de la marine les examinera avec toute l'attention qu'ils méritent.

Lorsqu'il s'agit d'une question aussi grave, de résolutions qui peuvent aider au développement, à la mise en action des forces vives de la marine, mais aussi les compromettre, nous devons connaître l'avis des hommes éminents que le ministre de la marine a fait entrer dans cette commission importante.

Je demande donc à retirer momentanément de l'ordre du jour de la Chambre la discussion du projet de loi sur l'organisation du contrôle, tel qu'il vous est présenté.

Mais sachez bien, Messieurs, que plus que tout autre, ayant été ministre, je demande, je veux le contrôle, un contrôle sérieux, fortement organisé, quand il sera exercé par le commissariat au nom du préfet maritime dans les ports, et indépendant quand il est l'émanation directe du ministère.

Un excellent argument à donner encore pour le renvoi, c'est que quand bien même nous voterions à la hâte ce projet, cela n'avancerait à rien, puisque le Sénat n'aura pas le temps de le voter. Donc, de toute façon, le renvoi s'impose. (*Très bien! très bien! à droite.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Je mets aux voix la proposition d'ajournement de M. l'amiral Rieunier.

M. GERVILLE-RÉACHE, *rapporteur*. — La commission, d'accord avec le Gouvernement, repousse l'ajournement.

M. LE PRÉSIDENT. — Il y a une demande de scrutin signée de MM. de Mahy, Chapuis, Lockroy, Andrieu, Rousse, Odilon-Barrot, Berteaux, Salis, Delbet, Delon-Soubeiran, Lucien Hubert, Gerville-Réache, Louis Blanc, Surcouf, Henri Blanc, etc.

Le scrutin est ouvert.

(Les votes sont recueillis. MM. les secrétaires en font le dépouillement.)

M. LE PRÉSIDENT. — Voici le résultat du dépouillement du scrutin :

Nombre des votants.................................. 533
Majorité absolue..................................... 267

Pour l'adoption.............................. 178
Contre.......................................... 355

La Chambre des députés n'a pas adopté.

Il y aurait, paraît-il, contradiction entre le vote du projet de loi déposé par le ministre qui consacre le principe d'une inspection permanente et les votes de la commission interministérielle chargée d'étudier la réorganisation administrative des arsenaux. A cette objection nous ferons une réponse bien simple, c'est que la question du contrôle dépasse de beaucoup en portée celle de savoir si le préfet maritime aura ou n'aura pas près de lui des surveillants administratifs agissant en son nom.

En matière d'administration, il n'y a qu'une seule responsabilité devant le pays, c'est celle du ministre ; il doit donc nécessairement disposer d'un personnel chargé d'appeler son attention sur toutes les mesures irrégulières qui pourraient être prises dans le torrent quotidien des affaires. Conclure, par voie d'analogie, à la nécessité d'instituer, dans chaque arsenal, un corps de surveillants administratifs pour le compte du préfet maritime, est manifestement exagéré, car le préfet maritime ne peut pas et ne doit pas avoir des intérêts différents de ceux de son ministre et encore moins des intérêts opposés. Pourquoi ne pas instituer aussi un corps de surveillants administratifs pour chacun des directeurs ? En définitive, ces derniers sont les vrais responsables. La vérité est que l'inspection suffit : elle veille pour le compte de tous à l'observation du règlement.

Les arguments ne manquent pas, on le voit, contre l'idée que l'amiral Rieunier a soutenue et qui a trouvé des défenseurs au sein de la commission interministérielle. Ajoutons que le commissariat ne serait nullement qualifié pour remplir une mission de contrôle même subordonné. Pour contrôler avec discernement il faut un certain grade, il faut aussi renoncer à toute participation à l'action. Or, les commissaires, parmi lesquels les officiers d'un grade subalterne sont d'ailleurs, en grande majorité, seraient tantôt mêlés à l'action dans leurs services propres tantôt investis de fonctions de contrôleurs qui demandent des qualités toutes différentes.

Il y a là une véritable antinomie dont sentent l'importance tous

ceux qui ont une notion précise du fonctionnement d'un service de contrôle.

Mais nos détracteurs ne portent pas si loin leurs préoccupations; ce qu'ils veulent trop visiblement, c'est tout à la fois, sauver s'il se peut le commissariat qu'ils croient perdu, et affaiblir le rôle des inspecteurs. Or, le jour où on aura reconstitué, dans chaque port, un personnel ayant pour mission de surveiller l'administration de tous les services, on aura créé contre l'utilité d'un contrôle résident un argument spécieux. Beaucoup d'excellents esprits seront disposés à admettre qu'il ne faut pas deux contrôles; vainement, dira-t-on, que l'un s'exerce au nom du ministre et en toute indépendance tandis que l'autre agissant pour le préfet maritime ne saurait apprécier les faits avec une liberté suffisante; on aura jeté dans les esprits un doute dont le commissariat et les adversaires de l'inspection espèrent bien profiter. On annihilerait, en partie, les heureuses conséquences de la mesure libérale qui a octroyé aux directeurs leur autonomie; les difficultés qu'entraînerait inévitablement le système de la surveillance administrative ruineraient vite les dispositions édictées par le décret du 25 août 1900.

Ce qui élève la mission de l'inspection, ce qui rend sa tâche réalisable, c'est la grande autorité qu'elle tient de la délégation ministérielle; la surveillance administrative, telle qu'on la conçoit, ne tarderait pas, au contraire, à être odieuse ou impuissante, elle ne mériterait jamais le nom de contrôle. Aussi quand l'amiral Rieunier vient décorer du titre de contrôle sérieux cette parodie de l'inspection, il ne peut que se tromper lui-même, il manifeste trop ouvertement l'insuffisance de ses notions administratives.

*
* *

La parole est à M. d'Agoult contre l'urgence.

M. le comte d'Agoult. — Messieurs, j'ai l'honneur de vous demander pour la loi sur le contrôle de la marine le bénéfice d'une double délibération. Je crois que la question est assez importante pour que la Chambre veuille maintenir les garanties que la procédure parlementaire a instituées. Il n'est pas possible d'organiser le contrôle de la marine sans avoir étudié toutes les questions qui touchent à la marine elle-même.

Si nous sommes tous d'accord sur la nécessité d'un contrôle, encore faut-il que nous sachions comment se comporte le corps auquel nous l'appliquons, quels sont ses défauts et de quel ordre doit être ce contrôle.

Si avant de nous préoccuper de ce corps en lui-même, nous décidions un acte quelconque qui nous paraîtrait bon en théorie, nous agirions un peu comme le médecin qui, sans regarder le malade, lui ordonnerait une potion : ou cette potion est dangereuse, ou elle est inefficace. Il est de même de la loi qui vous est proposée; elle est dangereuse si elle n'est pas amendée attentivement, discutée très à fond et à plusieurs reprises, ou bien, si vous la votez telle qu'elle vous est soumise, sans avoir étudié le corps à qui elle s'applique, vous donnez raison à M. Sembat qui nous disait hier : « Le Parlement ne fait que des gestes apparents, ne prend que des mesures illusoires et ne va pas au fond des choses ».

Je crois donc qu'avant d'étudier cette loi, la nécessité s'impose de discuter à fond le défaut d'organisation actuelle de la marine.

Cet examen doit naturellement être long et demande à être fait à plusieurs reprises, car il n'est pas possible que vous vous prononciez légèrement sur une question aussi grave, où entre en jeu l'organisation même de la marine. Pour cette raison capitale, je crois donc qu'il est nécessaire de ne pas voter l'urgence.

Mais il y a d'autres raisons en faveur de ma thèse, une entre autres que vous a rappelée M. l'amiral Rieunier. Dans la séance du 1er mars 1900, M. le ministre de la marine s'est engagé à nommer, avec M. le ministre des finances, une commission interministérielle qui devait examiner certaines questions relatives à l'organisation des arsenaux. Cette commission a considéré comme votée la loi que vous allez examiner.

Je vois, monsieur le ministre, que vous faites un geste de dénégation; elle ne l'a pas considérée, je suppose, comme une loi qui serait repoussée par le Parlement, mais plutôt comme une loi qui avait de grandes chances d'être votée. C'est sur cette base qu'elle a établi ses travaux; et voici quelle est la conséquence de cette idée préconçue : on organise deux contrôles dans chaque port, un contrôle permanent et un contrôle mobile; or la commission interministérielle est arrivée à cette conclusion que, si la loi était appliquée, si les deux contrôles fonctionnaient, il était nécessaire d'en établir un troisième.

Si je ne me trompe pas, l'article 8 du projet préparé par cette commission, décide que les opérations administratives et financières du service maritime, sont soumises à une surveillance exercée au nom du préfet maritime. Voilà le troisième contrôle, en sus des deux premiers déjà organisés. En résumé, c'est la superposition de tous les contrôles.

Il faut mettre de l'ordre dans toutes ces anomalies. Déjà, en 1879, le rapporteur du budget de la marine, après avoir étudié très longuement et très attentivement l'organisation générale de la marine, concluait qu'il n'était pas possible de prendre une mesure de détail, mais qu'il fallait envisager la question dans son ensemble. Or, c'est une mesure de détail qu'on vous propose, d'où les conséquences que je vous signale et que vous indiquait le rapporteur de 1879 quand il affirmait qu'au désordre du mal on superposerait le désordre du remède.

La Chambre ayant refusé d'ajourner la discussion, les adversaires

du contrôle ont tenté de faire disjoindre le projet de loi des autres projets relatifs au programme de la flotte, aux points d'appui et à l'outillage des ports, et ils ont proposé de ne pas voter l'urgence.

M. le comte d'Agoult, suppose que le Parlement ne sait pas encore à quoi s'en tenir sur les défauts et qualités du contrôle, il demande qu'on les étudie de très près. Lui aussi, veut lier cette question à celle de l'organisation administrative de la marine et comme celle-ci se trouve, d'après lui, engagée par la délibération de la commission interministérielle, il en conclut bien vite que le maintien du contrôle résident consacrerait l'existence de trois contrôles. Il y a là, en première ligne, une erreur d'addition, car le contrôle à la fois permanent et mobile, tel que le décret du 19 avril 1899 l'a organisé et que sanctionne le projet de loi est *un* dans sa constitution, dans ses principes et dans son personnel. Il s'exerce suivant deux modalités différentes, voilà tout.

En outre, la surveillance administrative que l'on veut confier au commissariat ne mériterait pas le nom de contrôle, nous l'avons démontré, et encore une fois la question de l'inspection est indépendante de celle de l'organisation des arsenaux.

On a jugé qu'il fallait des inspecteurs résidents alors que les directeurs ne géraient pas eux-mêmes leurs crédits ; plus que jamais il en faut, maintenant que l'autonomie existe, et, après avoir, d'une main, affranchi les services de l'ingérence du commissariat, il ne faut pas, de l'autre, les assujettir à la surveillance de ce corps qui oublie trop volontiers que son rôle reste encore assez important pour qu'il s'y consacre exclusivement.

Enfin, il est une dernière raison qui me paraît nécessiter de votre part un examen très attentif de la loi et, par conséquent, deux délibérations. Cette raison résulte de la manière même dont se présente cette réforme du contrôle de la marine. Je voudrais qu'une voix plus autorisée que la mienne pût entreprendre devant vous la critique de cette méthode défectueuse, qui consiste à introduire par décret des demi-réformes, à essayer de les consolider dans des votes de lois de finances, pour les présenter en fin de sessions dans des lois générales qu'on ne peut discuter à fond.

Cela me paraît être une méthode d'échappement à ancre, de façon que le contrôle du Parlement ne puisse pas s'exercer avec toute l'attention qui serait nécessaire. La loi qui vous est soumise a déjà été réalisée en partie. Il y a un an et demi, elle l'a été par un décret que plusieurs personnes jugent illégal. Sur ce point, je n'ai pas de compétence spéciale, mais je crois qu'on aurait mieux fait de ne pas rendre ce décret et d'attendre que

la Chambre se fût prononcée. Aussitôt le décret pris, on a glissé dans la loi de finances un article que vous avez repoussé quand votre attention a été éveillée. Dans ces conditions, il est évident qu'il y a une force occulte, interne, qui se manifeste en faveur de cette loi. Il y a là, à mon sens, un intérêt; c'est pourquoi j'estime qu'il est absolument nécessaire que vous exerciez plus scrupuleusement encore que d'habitude votre contrôle en soumettant cette loi à deux examens successifs.

En général, toutes ces lois de détail qui vous sont présentées et qui veulent échapper à l'obligation de l'examen d'ensemble de la marine sont faites pour un des corps qui la composent et par l'un d'eux, par conséquent à l'avantage de ce dernier. Toutes les personnes qui font partie d'une collectivité spéciale ont évidemment un patriotisme général, c'est-à-dire qu'elles considèrent l'intérêt général du pays; mais à côté il y a le patriotisme de la collectivité; à côté de la grande patrie, il y a la petite patrie. Quand une loi est préparée par un corps, instinctivement, fatalement, à côté de l'intérêt général se place l'intérêt de corps, et c'est ainsi que les lois faites dans ces conditions risquent de ne pas cadrer avec l'intérêt général.

M. Jourde. — Le corps des officiers de vaisseau ne souhaite pas beaucoup le contrôle, c'est évident. Il y a là également une chapelle.

M. le comte d'Agoult. — Il est tout à fait malheureux de présenter une loi à propos des officiers de vaisseau sans considérer l'ensemble du personnel de la marine. C'est pour cela que j'ai demandé et que vous avez décidé tout à l'heure qu'il serait procédé au recensement général de tout le personnel de la marine; c'est parce que les mesures qui le concernent doivent être faites sur un plan d'ensemble qu'il faut, une fois pour toutes, les asseoir sur une base sérieuse et qui jusqu'à présent a fait défaut. (*Très bien! très bien! sur divers bancs.*)

Quant au personnel combattant et naviguant, les lois qu'il prépare ne sont pas toujours à l'abri des critiques; mais quand il s'agit des autres corps le même fait se produit, et c'est pour cela que je demande tout au moins un examen d'ensemble. La question est si grave et si sérieuse que je crois qu'elle mérite certainement de votre part une deuxième délibération. (*Mouvements divers.*)

M. le Président. — La parole est à M. le rapporteur.

M. d'Agoult reproche ensuite au ministre d'avoir tenté de réaliser, au moyen de décrets, les desiderata du projet de loi; il critique cette manière de faire qu'il attribue à des influences de corps.

Le Parlement a si manifestement prouvé son intention de fortifier l'action du contrôle, les divers rapporteurs du budget ont été si affirmatifs à cet égard, que le pouvoir exécutif était dans son droit en constituant, peu à peu, dans la limite des crédits budgétaires, l'organisme reconnu nécessaire. Le vote qui devait clore cette

discussion a bien montré que les ministres avaient sainement jugé les dispositions de la Chambre.

Quand M. d'Agoult préconise les réformes d'ensemble, il a cent fois raison : un plan général. une méthode suivie sont désirables; mais son objection porte à faux quand il l'applique au contrôle. S'il est un corps dont les effectifs soient, en quelque sorte, indépendants de l'organisation des arsenaux ou des divers services de la marine c'est bien le contrôle. Ce qui lui importe, c'est le chiffre des dépenses budgétaires, la multiplicité des opérations administratives et comptables, que ces opérations se passent à Paris ou dans les ports, dans un service ou dans un autre. Il est évident, par exemple, que la réforme qui a enlevé au commissariat la surveillance des travaux et les marchés spéciaux des directions aura sur ses effectifs une répercussion immédiate et considérable. Pour le contrôle, au contraire, la tâche s'est plutôt aggravée; les marchés qui ne sont plus passés par le Détail des approvisionnements, le seront par les directions, et il est d'autant plus nécessaire de veiller à l'exacte application des dépenses de matières et de main-d'œuvre que le Détail des travaux a disparu.

Si une exception devait être apportée à la méthode dont M. d'Agoult fait l'éloge, c'est bien celle qui a été faite en faveur du contrôle. Les circonstances, du reste, le commandaient; il convenait de fortifier le contrôle au moment même où des crédits considérables étaient accordés au Département. Disons enfin que l'inspection est paralysée si son existence est mise en question ; elle vit d'autorité morale et elle n'obtient satisfaction qu'en raison du crédit qui lui est accordé par le ministre et par les grands pouvoirs de l'État. Or, comme l'a si judicieusement dit François Arago, « la « mission du contrôle, grave en tout temps, est devenue plus grave « encore sous le gouvernement républicain ».

M. le Rapporteur. — Je viens simplement, en quelques mots, demander à la Chambre de repousser la proposition de notre collègue M. d'Agoult.

M. d'Agoult s'oppose à l'urgence que nous avons demandée; il perd de vue que les Chambres sont saisies du projet sur le contrôle depuis 1882. Le premier des ministres qui en prit l'initiative était l'amiral Jauréguiberry.

Depuis 1882, une série de projets ont été déposés sur le bureau des deux Chambres soit par des députés, soit par divers ministres qui se sont succédé à la tribune.

Quant au projet que vous discutez, Messieurs, vous en avez été saisis

depuis le mois de décembre 1898; le rapport date du 7 février 1900, et depuis le mois d'avril il est à l'ordre du jour de la Chambre.

M. l'amiral RIEUNIER. — Vous oubliez celui du 18 juin 1898, qui a été retiré par M. Lockroy.

M. LE RAPPORTEUR. — Je vous indique ces dates pour vous montrer qu'il y a longtemps que le projet est en élaboration.

Nous touchons enfin au moment où nous allons, je l'espère, le faire aboutir. Je viens demander à la Chambre de ne pas retarder encore ce moment. Nos honorables collègues nous objectent que la Chambre est saisie d'un projet relatif à l'organisation des arsenaux et nous demandent d'attendre que cette proposition soit discutée avant de faire la loi sur le contrôle. J'espère vous démontrer, au cours de la discussion sur le fond, que le contrôle qui nous est nécessaire est bien celui que nous apporte le projet de loi.

M. Édouard LOCKROY. — Très bien!

M. LE RAPPORTEUR. — Au moment où nous venons d'accorder au Département de la marine des ressources aussi considérables que celles dont il dispose, il n'est pas possible que nous nous séparions sans avoir définitivement fixé la situation du contrôle par une loi.

M. d'Agoult nous disait : Il ne faut pas faire de loi de détail. Mais dans l'espèce nous ne pouvons faire que cela. Comment avons-nous procédé depuis quelque temps déjà?

Le Parlement a voulu qu'on plaçât la marine, ses institutions et ses corps sous le régime de la loi. Nous avons commencé par faire une loi pour les officiers de vaisseau; nous en avons fait une autre pour les officiers mécaniciens, nous arrivons maintenant au corps du Contrôle.

La loi en discussion, — entendez-le bien, — en fixant la situation du corps du Contrôle, assure le bon emploi des ressources que nous mettons à la disposition de la marine. Il y a donc un intérêt considérable à ne pas en retarder le vote.

M. d'Agoult nous disait qu'il y a un intérêt qui pousse au vote de la loi. Oui! il y en a un, c'est l'intérêt public, c'est l'intérêt des bonnes finances de la France. (*Très bien! très bien! sur divers bancs.*)

M. l'amiral RIEUNIER. — C'est l'intérêt de certaines personnalités, pas autre chose.

Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. l'amiral Rieunier.

D'ailleurs, et c'est un point que le rapporteur de la commission de la marine, M. Gerville-Réache, a rappelé fort à propos, il y a dix-huit ans que les Chambres sont saisies du projet de loi sur le contrôle, et si l'on excepte le projet de loi déposé par l'amiral Besnard, tous affirment les principes de la permanence et de l'indépendance du contrôle comme le texte actuel. Les idées de l'amiral Jauréguiberry, de M. Gougeard, de l'amiral Aube, de M. Delcassé,

de M. Brisson, de M. Lockroy, ont été adoptées par M. de Lanessan, et elles vont enfin prévaloir.

M. Gerville-Réache a dit encore : Le contrôle que la loi organise est bien tel que le Parlement le conçoit ; donc la discussion immédiate s'impose.

M. l'amiral Rieunier. — Messieurs, on prétend qu'il s'agit de l'intérêt général ; je soutiens, au contraire que, dans cette loi, depuis le commencement jusqu'à la fin, il n'y a que des questions de personnes. Il y a des dessous qu'il faut faire connaître à la Chambre ; je suis prêt à le faire.

Il faut, comme on le disait tout à l'heure, que non seulement la Chambre, mais encore le pays soient éclairés. Il y a des dessous dans cette affaire du contrôle qui dure depuis quinze ans. Il y a des trahisons vis-à-vis du corps de la marine. (*Exclamations.*)

Un mot plus fort a été prononcé l'autre jour par M. le président du conseil. Il se passe dans ce corps des choses ténébreuses. La preuve en est dans ce décret que l'on a voulu faire signer avant que la loi vint en discussion. Que demandait donc l'article 60 de la loi de finances, devenu l'article 18 ? Pourquoi a-t-on cherché à le faire voter subrepticement ? Pour donner une retraite d'un grade supérieur à certain fonctionnaire qu'on a ensuite, par un nouveau décret, assimilé à un vice-amiral. On a voulu établir, par la confusion d'une concordance de grades, l'assimilation de l'inspection du service de la marine avec le contrôle de la guerre.

M. le Rapporteur. — C'est le fond que vous traitez ! Nous le discuterons dans un instant.

M. l'amiral Rieunier. — Je vous demande pardon, mais pour pouvoir discuter le fond, il est de toute nécessité de savoir d'abord s'il y a des dessous. (*Mouvements divers.*) C'est indispensable, et c'est ce que je veux démontrer.

M. Louis Brunet. — Le Gouvernement s'est honoré en honorant M. Châtelain.

M. l'amiral Rieunier. — Il ne s'agit pas de cela. Quand on fait les choses, on les fait loyalement et à visage découvert. Pourquoi dolosivement et subrepticement vouloir enlever le vote de la Chambre ? (*Réclamations à gauche.*)

M. le Président. — Amiral, à qui vous adressez-vous en employant le mot « dolosif ? » Vous ne visez pas, j'imagine, un de vos collègues ?

M. l'amiral Rieunier. — Je parle d'une façon générale.

M. le Président. — Vous ne pouvez vous adresser ainsi ni à la Chambre ni au Gouvernement.

L'amiral Rieunier ne voit, dans toute cette réorganisation, que la poursuite d'intérêts personnels. Il s'empresse donc de faire part à la Chambre de son sentiment personnel et, avec la véhémence peut-être inconsciente qui caractérise sa parole, il va jusqu'à prononcer les

mots de trahison envers la marine, de manœuvres subreptices et dolosives envers le Parlement. Sans nous arrêter à ces gros mots que le président de la Chambre a relevés et qui dissimulent mal la faiblesse des raisons alléguées, cherchons à découvrir les mobiles qui ont pu conduire un officier général, un homme d'âge mûr à transformer ainsi une question de doctrine en une simple question de personnes. Nous n'avons pas la prétention d'être un psychologue raffiné; nous ne nous attarderons donc pas aux raisons secrètes, à celles qu'on n'avoue pas. Tout au plus dirons-nous, à l'excuse de notre adversaire, qu'il croit voir dans M. Châtelain l'ennemi-né des amiraux, et il commet là une singulière erreur. Mais passons aux raisons exposées à la tribune.

Il fait au directeur du contrôle un grief terrible de l'article 60 qui avait été inséré dans la loi de finances et qui aurait eu pour résultat, si le Sénat ne l'avait écarté, de consacrer quelques-unes des réformes prévues au projet. C'est trop d'honneur, en vérité, et, toute modestie à part, le directeur du contrôle n'avait pas, sans doute, la prétention de conduire ainsi le Parlement en lisière. Il y a un député des Bouches-du-Rhône, l'honorable M. Michel, que la question du contrôle a particulièrement intéressé (il y a des gens bizarres, n'est-ce pas, amiral), M. Michel, comprenant l'importance de cette institution, a voulu éviter les lenteurs inévitables de la procédure parlementaire et, par voie d'article additionnel à la loi de finances, il a demandé la réalisation immédiate des mesures essentielles du projet de MM. Lockroy et de Lanessan rapporté par M. Gerville-Réache. Un grand nombre de ses collègues ont appuyé sa proposition. Eh bien! il paraît que c'est le directeur du contrôle qui a tout fait. C'est son impatiente ambition qui a suggéré cette manœuvre! De là à conclure que cette manœuvre était subreptice et dolosive il n'y avait qu'un pas à franchir. M. Rieunier l'a franchi d'un bond. L'initiative parlementaire, pour lui, est un trompe-l'œil, et derrière chaque député se cache un personnage qui le fait jouer pour son compte. Cette manière de présenter les choses est piquante, elle dénote un scepticisme poussé au noir, elle peut figurer dans un vaudeville, peut-être trouvera-t-on qu'elle dénote chez son auteur un excès d'imagination.

M. l'amiral RIEUNIER. — Il y a cependant quelqu'un qui a soumis cet article à la Chambre.

Je vais vous montrer comment cela se passe. En 1893, alors que j'étais ministre, un article a été introduit dans la loi de finances à l'insu de tous : ni le rapporteur du budget ni le ministre lui-même n'en ont eu connaissance. Il s'agissait de communiquer au Parlement les rapports de fin d'année de l'inspection.

On dit que l'inspection est tout. Bientôt ce sera l'inspection qui portera les plumes blanches, insignes du commandement, alors qu'elle est composée de gens qui ne peuvent que mettre des estampilles, des cachets et qui n'ont aucune responsabilité. On veut les honorer en les portant aux grades les plus élevés. Cela ne doit pas être fait par des décrets. Tout devrait être réglé par des lois.

Pourquoi a-t-on promulgué de tels décrets avant que la discussion vînt ici ? Ne pouvait-on attendre que nous fussions éclairés ?

Dans le corps des constructions navales, par exemple, il y a des hommes de valeur qui mériteraient plutôt d'être élevés à ce grade. Quant aux autres, il faut laisser le Parlement juge de l'opportunité de leur accorder ou non cette grande faveur.

Mais tout se passe par décret. On essaye d'enlever un vote à la Chambre par un article de la loi de finances.

Les ministres changent et, depuis un certain temps, font ce qu'ils veulent sous la domination de certaines personnes (*Très bien ! très bien ! sur divers bancs à droite*), et cela pour la satisfaction des intérêts privés. (*Bruit à gauche.*)

Il faut que ces choses-là soient dites ; il faut qu'elles soient discutées au grand jour. Je ne viens pas ici faire de personnalités, je n'en ai jamais fait ; j'ai toujours fait mon devoir et servi l'intérêt général. Jamais je ne me suis occupé d'intérêts personnels ; mais j'ai le droit de dire que votre projet a été présenté d'une façon détournée.

L'inspecteur en chef dans la marine ne constitue qu'un seul grade divisé en deux classes pour la solde, tandis qu'au ministère de la guerre, il y a deux grades pour les contrôleurs généraux : les contrôleurs de 1re classe ont le grade de général de division, les contrôleurs de 2e classe le grade de général de brigade.

On comprend cela à la guerre, où on se trouve en face d'une organisation très vaste et de rouages très importants ; mais, dans la marine, quels sont donc les services que rend le contrôle pour mériter un grade aussi élevé, laissé avec raison au service combattant ? Je voudrais bien le savoir.

On dit que le contrôle fait faire des économies. Eh bien, il faudrait examiner les marchés et la question de près, afin de mettre à côté des économies les dépenses irrégulières qu'il occasionne.

Mais le débat n'est pas là. Il importe d'éclairer la Chambre et la marine tout entière sur toutes les faces de la question. C'est pourquoi je vous demande, Messieurs, de repousser l'urgence. (*Applaudissements à droite. — Aux voix !*)

M. LE PRÉSIDENT. — Je mets aux voix la déclaration d'urgence. (L'urgence mise aux voix est déclarée.)

Mais l'attaque ne fait que commencer. L'amiral, qui connaît tous

les sombres replis de l'âme moderne, et qui, d'un œil sagace, a scruté les cœurs et les reins, déclare aux députés interloqués qu'il va leur montrer *comment cela se passe*. Chacun prête l'oreille. Il apprend alors à ses auditeurs qu'en 1893, pendant qu'il dirigeait le ministère de la marine, un article a été introduit, dans la loi de finances, à l'insu de tous, y compris le ministre et le rapporteur du budget, pour assurer la communication au Parlement des rapports de l'inspection.

Un grand trouble aurait assurément envahi l'âme des législateurs à cette horrifique révélation; par ce temps de télégraphie sans fil, des phénomènes étranges se produisent çà et là; toutefois il semblait que l'insertion d'un article de loi dans un texte définitif, à l'insu des Chambres, aurait réalisé le comble des merveilles. Par bonheur, M. Gerville-Réache, qui a été directement mêlé à toute cette affaire de 1893, a pu calmer les esprits en peu de mots, en racontant la vérité; il a rappelé à ceux qui auraient pu l'oublier que c'est la commission du budget qui, en réponse aux difficultés créées par le ministre de la marine, M. Rieunier, avait tenu à affirmer son droit absolu de connaître les rapports de l'inspection. Le Conseil des ministres était même intervenu pour mettre le ministre récalcitrant à la raison.

Il est clair que M. le député Rieunier a oublié les faits auxquels a été mêlé M. le ministre Rieunier; cette lacune dans ses souvenirs vient peut-être de l'inquiétude que lui causent les empiétements de cette maudite inspection. Comment, voilà un corps composé de plumitifs et qui prétend obtenir des grades élevés et une situation honorée! Fi donc! Reconnaissons ici combien la haine peut égarer le jugement. M. Rieunier paraît aimer le commissariat et voici qu'il reproche *urbi et orbi* à l'inspection d'être composée de gens qui ne savent que mettre des estampilles, il leur oppose le corps des constructions navales où il veut bien trouver des hommes de valeur. Or, l'inspection se recrute, en majorité, dans l'élite du commissariat, que valent donc les autres, ceux qui restent? L'avocat montre ici bien certainement le fond de sa pensée, mais il a la main lourde pour ses clients; il laisse éclater toute l'horreur irraisonnée qu'inspire à certains officiers ce qui touche de près ou de loin à l'Administration avec un grand A et plusieurs accents circonflexes. Quand on dirige un service, quand on commande un bâtiment, on est bien

aise d'avoir des commissaires, on ne saurait s'en passer, mais, grand Dieu, quand on ne s'en sert plus, comme on les juge inutiles et chétifs !

Après avoir dit que le chef du contrôle avait été grassement et injustement payé, après avoir déclaré que les inspecteurs n'étaient bons à rien, M. Rieunier ajoute noblement qu'il ne fait pas de personnalités! que serait-ce s'il en faisait? Il s'efforce ensuite de prouver que la marine étant un service peu important il n'y a pas lieu d'y instituer des contrôleurs généraux de 1re classe comme à la guerre. Il est permis de croire que si on lui offrait un cuirassé de plus en compensation de la création d'un inspecteur, il refuserait tout, en bloc ! Nous lui répondrons que la marine avec son budget de trois cents millions de francs a besoin d'être contrôlée ; il est évident qu'il n'est pas logique d'y prévoir des cadres de contrôleurs aussi nombreux que ceux qui figurent à la loi du 16 mars 1882, où nous trouvons 8 contrôleurs généraux de 1re classe et 12 de 2e classe, mais que précisément les cadres de 2 contrôleurs généraux de 1re classe et 5 de 2e classe inscrits au projet de la marine tiennent largement compte de l'importance respective des services. En un mot, il y a une différence justifiée dans les effectifs mais il ne doit pas y en avoir dans la hiérarchie ; car alors, pour être logique, il faudrait peut-être renoncer aussi à avoir les trois étoiles dans le haut commandement de la marine. On voit à quelles énormités conduisent les arguments de passion !

M. le Président. — La parole est à M. l'amiral Rieunier pour la discussion générale.

M. l'amiral Rieunier. — Messieurs, je vais passer en revue successivement tous les projets de loi sur cette question et les rapports faits à ce sujet; par conséquent, mes explications seront assez longues, vous le voyez. (*Exclamations.*) Et, comme intermède, je vous indiquerai certains faits intéressants.

M. Jourde. — Cela s'appelle de l'obstruction!

M. l'amiral Rieunier. — Ce n'est pas de l'obstruction, c'est de la discussion! Il faut qu'on sache comment les choses se passent; en le disant, je fais mon devoir. Il faut que l'on connaisse ces dessous qui, depuis quinze ans.....

M. Jourde. — Et la loi sur l'armée coloniale? Vous allez empêcher qu'elle soit votée aujourd'hui.

M. l'amiral Rieunier. — Pour le moment, c'est le contrôle de la marine qui est en discussion et je tiens à m'expliquer.

Messieurs, la question qui se traite devant vous aujourd'hui est celle de

l'organisation du contrôle de la marine. Il ne faut pas croire que ce soit un corps nouveau : c'est une appellation nouvelle. Le nom d'inspecteur des services administratifs ne convenait plus à quelques personnes dont j'espère vous montrer l'ambition. Cette ambition serait des plus louables si elle avait pour but le bien de l'État, la meilleure organisation des services administratifs de la marine et l'allégement du fardeau que portent les contribuables ; mais vous verrez que c'est tout le contraire, qu'il s'agit surtout de mieux rétribuer la tête de ce corps, d'augmenter son nombre, par la manie insensée du fonctionnarisme.

Mais croyez-vous qu'on ait cherché à obtenir ces résultats loyalement, au grand jour, en venant discuter ici, à cette tribune, toutes ces modifications coûteuses, augmentant le nombre des fonctionnaires, majorant leurs retraites par une assimilation mensongère et qui est devenue effective par un nouveau décret audacieux du ministre actuel de la marine? Il n'en est rien.

Des projets de loi ministériels ont été déposés : l'un a été retiré comme inacceptable par M. Lockroy, successeur du ministre qui l'a rédigé — singulière manière de faire la lumière — et l'autre, que nous allons discuter, a été déposé par lui-même et appuyé par M. de Lanessan.

Mais, malgré qu'il ait été convenu devant la commission extraparlementaire que ces projets seraient largement discutés, croyez-vous que M. Lockroy, si pressé de réaliser non des réformes, mais tous les avantages que s'octroient les membres de ce contrôle peu scrupuleux, attende la discussion de ce projet? Vous vous trompez étrangement. Craignant de voir échapper, par une chute prochaine du ministère, l'objet de ses propositions, et sous le simple prétexte que ce projet de loi ne pourrait être de longtemps discuté par la Chambre, M. Lockroy fait rendre le 19 avril 1899 un décret illégal pendant les vacances du Parlement. Par ce décret illégal — puisque la loi de finances spécifie qu'aucun nouveau grade ne pourra être créé par décret — et qui montre l'orgueil audacieux du directeur du contrôle, inspecteur en chef des services administratifs, son conseiller intéressé, le ministre a fait un véritable coup d'État contre les prérogatives parlementaires. Par le nouveau décret de juin dernier, M. de Lanessan assimile le contrôleur général à vice-amiral; il viole toutes les conventions d'après lesquelles c'était par la discussion de son projet de loi que l'organisation du contrôle devait être obtenue ici devant vous. Ce décret n'est-il pas à reviser, ainsi que celui qu'il vient de prendre ces jours derniers, sans que la création de nouveaux hauts fonctionnaires ait été discutée ici? Voyez comme on tient peu de compte de nos prérogatives, et surtout des intérêts des contribuables.

Et que fait le ministre? Il crée un grade d'inspecteur général et un nouveau grade de contrôleur de 2e classe, intermédiaire entre l'inspecteur et l'inspecteur-adjoint, ou, d'après la nouvelle appellation qui n'est pas encore adoptée, entre le contrôleur et le contrôleur-adjoint. La création de ces deux grades était complètement inutile, mais elle présentait l'avantage de former dans la hiérarchie du nouveau contrôle de la marine, cinq échelons comme au contrôle de la guerre.

La Chambre, appréciant à leur juste valeur les allégations de M. Rieunier, s'empresse de prononcer l'urgence de la discussion; sur quoi notre ardent adversaire monte à la tribune pour y continuer la série de ses philippiques. Si nous employons le mot de philippique, ce n'est pas que le talent du député de Rochefort évoque, à première vue, le nom du célèbre orateur grec, mais il a comme Démosthène la virulence et la haine : le mot seul d'inspecteur agit sur lui comme le manteau rouge que passe devant les yeux du taureau la main légère du matador. Ce qui le prouve c'est qu'il substitue perpétuellement l'épithète à la preuve et la simple affirmation à la démonstration méthodique. L'appellation même de contrôle suffit à l'alarmer; il craint que le dessein de modifier l'ancien nom de l'inspection ne cache des intentions funestes. Vainement lui dira-t-on que c'est tout simplement pour mettre sur le même pied deux services qui, à la guerre et à la marine, remplissent une mission identique, lui n'y voit qu'une occasion d'obtenir des places et des grades pour ce *corps peu scrupuleux*. (Encore une épithète qui n'a rien de personnel, n'est-ce pas ?)

M. Rieunier ne supporte pas que M. Lockroy ait pu, le 19 avril 1899, obtenir du Président de la République un décret audacieux portant réorganisation du contrôle. A son avis c'est là un acte illégal.

Aujourd'hui que la Chambre, en votant l'amendement Berthelot, a manifestement décidé qu'elle se réservait d'autoriser toute création de nouveaux grades et de nouveaux emplois, la qualification employée par l'amiral pourrait se comprendre. Le décret du 19 avril 1899, lequel est antérieur à cette décision de la Chambre n'a au contraire rien d'illégal; il tient compte des propositions soumises au Parlement par le gouvernement; il ne crée pas de nouveaux tarifs; il fait à certains fonctionnaires du contrôle, en complétant leur hiérarchie, l'application de tarifs déjà existants et cela dans la limite des crédits budgétaires.

Ce que M. Rieunier n'explique pas et ce qu'il faut dire, c'est que l'assimilation au grade de vice-amiral, admise par le décret de 1899, n'est pas spéciale au corps de l'Inspection; la correspondance avec le grade de vice-amiral a été octroyée, par un décret en date du 19 juin 1900, aux inspecteurs généraux du génie maritime, du commissariat, du corps de santé aussi bien qu'à celui du contrôle.

L'avenir montrera les heureux effets de cette mesure sur l'état d'esprit des milieux maritimes ; en faisant participer plus largement qu'autrefois les corps dits auxiliaires aux honneurs jusque-là réservés au commandement, le gouvernement aura dissipé bien des causes de rancune, bien des sujets de jalousie et de froissement ; il aura donné au personnel un peu de cette cohésion, de cette union dont la commission extraparlementaire regrettait à bon droit l'absence. Empruntant le langage de M. Bouchard, rapporteur général, nous rappellerons que : « la tendance ou plutôt la faiblesse contre « laquelle il faut prémunir les corps, c'est l'esprit d'exclusivisme ».

M. de Lanessan a combattu cet esprit et on ne peut que l'en féliciter.

C'est ici qu'il est nécessaire d'appeler l'attention de la Chambre sur la manœuvre à laquelle on avait eu recours, non au moment de la discussion du budget, mais en présentant dans la loi de finances, sous l'article 60, devenu l'article 18, une proposition aussi audacieuse que mensongère par ses résultats.

Voilà de l'honnêteté, il me semble. Et par qui cette proposition a-t-elle été faite? Par le conseil certainement de l'intéressé, du fonctionnaire lui-même qui doit en bénéficier. Depuis, tout a été consommé, grâce à l'audace que donne au Gouvernement une majorité complaisante. Mais, Messieurs, n'est-ce pas avec raison qu'un très grand nombre de nos collègues, dont je suis, ont déposé un amendement, pris en considération, par lequel il ne pourrait être proposé, ni créé par la loi de finances, aucune augmentation de dépense et, à plus forte raison, aucune création de fonctionnaires nouveaux? L'assentiment du ministre des finances serait illusoire et n'offrirait pas la garantie voulue.

Cet article 18 a été appuyé par deux personnes : au Sénat, par M. Combes, et ici par notre collègue M. Henri Michel. Il semble bien extraordinaire qu'une telle motion ait eu de pareils défenseurs! Quel peut bien être le mobile de ces personnes? Je vais vous le faire connaître, car vous pourrez mieux juger de l'esprit et de la nature des dispositions du projet de loi, et surtout apprécier la manière toute dévouée avec laquelle M. le rapporteur les appuie auprès de vous.

Un coup d'œil en arrière est nécessaire pour vous montrer comment s'est produite l'intervention du Parlement dans les affaires administratives de la marine, intervention nécessaire, mais dont il est bon de connaître les promoteurs pour en apprécier le but et l'esprit, le mobile et les visées.

C'est cette idée que tout allait mal dans la marine, qu'il y avait des approvisionnements considérables, inutiles, causes de grands gaspillages, que les crédits étaient mal employés, les marchés mal passés, que les comptes n'étaient pas rendus par l'administration de la marine — ce qui est inexact, parce qu'elle a été, au contraire, la première de toutes les grandes administrations publiques à fournir des comptes du matériel en valeur, et

cela a permis de reconnaître les lacunes à combler — et beaucoup d'autres critiques qui ont, pour ainsi dire, mis la marine au ban du pays et livré à toutes les suspicions du Parlement une administration honnête, dévouée, aussi patriote qu'intelligente.

Je vous dirai d'où est partie, à qui est due l'idée qui a propagé cette grave erreur contre laquelle les grandes occupations des corps attaqués ne leur ont pas permis de se défendre, tandis que les loisirs — je vous les ferai connaître, ces loisirs des fonctionnaires de l'inspection au moment voulu — les loisirs des inspecteurs leur permettaient ces critiques faciles. Confiants dans l'exercice strict de leur devoir, ces officiers généraux — la commission extraparlementaire vous l'a fait connaître — méprisaient ces critiques et ces attaques, d'autant plus dangereuses pendant que, sans défense et sans contre-partie aucune, elles étaient présentées aux grands chefs de l'opposition, à ceux du côté gauche du Parlement.

Le commandement lui-même, absorbé par ses incessantes affaires, avait dédaigné ces ténébreuses manœuvres. Ces membres du Parlement allaient donc, en les acceptant si facilement, s'en servir comme d'une arme redoutable contre la marine et pour placer à la tête de ce Département des ministres civils prétendus réformateurs. Ceux-ci se sont inspirés seulement des critiques des quelques chefs du corps de l'Inspection, et cela, après avoir contribué par leurs dénigrements antérieurs, comme simples députés, à jeter le désaccord sur tout ce qui tenait à la marine, et même contre nos propres constructions de navires pour l'étranger! Telle est l'origine de cette faveur du corps de l'Inspection ou Contrôle auprès d'une partie du Parlement, d'abord dans l'opposition, aujourd'hui au pouvoir; mais combien durera-t-elle? Trop longtemps, pour le bien du pays!

Elle ne disait pas, l'inspection, que cette accumulation énorme de bois de construction, le grand approvisionnement des cordages et du pouliage, celui des ancres et des chaînes provenait de la transformation de la marine, de la suppression des mâtures, due aux progrès des machines et à l'introduction des hautes pressions, comme je vous l'ai démontré, et non au caprice, comme l'a dit M. Pelletan.

J'ai dû, étant préfet maritime à Toulon, m'opposer à la vente des plus grosses chaînes d'ancre, si coûteuses et si précieuses qui, ne trouvant pas d'acheteurs français, auraient fait faire, pour le prix dérisoire de leur cession, de gros bénéfices, à Marseille, à des acheteurs anglais. Je les fis retirer de la vente. Ces réformateurs se plaignaient et faisaient que le Parlement se plaignait de ce stock si nécessaire! C'était une réserve précieuse. L'inspection aurait dû joindre à ses critiques, aux défauts qu'elle signalait, des remèdes faciles à mettre à exécution. Elle a préféré se lancer dans des réformes coûteuses, certaines incomprises, d'autres irréalisables, comme je vous le montrerai, pour devenir la cheville ouvrière de l'administration de la marine et comme la puissance directrice et arbitrale de ce Département auprès du Parlement, sous le prétexte de l'éclairer. Vous jugerez par les tristes, bien tristes résultats qu'elle a fait obtenir, si elle y a réussi, Messieurs. Je vous ai montré la faillite absolue de la comptabilité-matières des arsenaux.

Si cet article 18 de la loi de finances avait été voté, le contrôle serait arrivé à ses fins.

L'amiral Rieunier s'en prend ensuite à l'article 60 (devenu l'article 18) de la loi de finances et qui rendait immédiatement applicables certaines dispositions du projet sur le contrôle. La Chambre avait voté cet article, le Sénat l'a repoussé ; finalement il n'a pas été maintenu. Il émanait de l'initiative parlementaire ; M. Michel, député des Bouches-du-Rhône, l'avait présenté à ses collègues et c'est M. le sénateur Combes qui l'a défendu au Luxembourg.

M. Rieunier n'admet pas que ces hommes politiques aient obéi à des mobiles honnêtes en agissant comme ils l'ont fait ; il promet de dévoiler ces mobiles et s'étonne tout d'abord qu'une haute assemblée puisse descendre jusqu'à s'occuper de quelque chose d'aussi peu important que le contrôle de la marine.

La première raison qui lui apparaît de cette intervention du Parlement, c'est que le contrôle a créé une agitation injustifiée contre le fonctionnement des services administratifs de la marine. L'amiral s'efforce, à cette occasion, d'imputer aux inspecteurs des condamnations désastreuses de matériel en approvisionnement et d'exalter les talents qu'il a déployés à la tête de la préfecture maritime de Toulon.

Le rôle de l'inspection ne varie pas : elle veille à l'observation de la loi et des ordres du ministre ; aussi quand il a été prescrit de prononcer des condamnations de matériel, elle a dû s'assurer qu'on y procédait dans les conditions déterminées. Si au cours des opérations il a été reconnu que des exceptions pouvaient être apportées à la règle, dans un but manifeste d'économie, elle a été la première à signaler le fait au ministre ou à s'y associer par son silence, ou enfin à joindre ses observations à celles des commissions de revision de l'approvisionnement. Son attitude a toujours été correcte, empreinte du plus vif désir de bien faire et les ministres n'ont pas manqué de le reconnaître.

Certains officiers de marine, qui ont pris l'habitude de présider des commissions dont les membres ne sont que trop enclins à complaire au président et à acquiescer à tous ses désirs, ont pu être surpris de voir en face d'eux des inspecteurs qui, très simplement, disaient ce qu'ils croyaient juste ; certains de ces officiers ont été

choqués peut-être; mais, disons-le bien vite, c'est là une exception, et, en général, ils ont compris que le commandement a besoin de s'appuyer sur quelque chose, dans le domaine administratif comme dans les autres, et que ce quelque chose, pour servir de point d'appui, doit résister si besoin est. Les ministres et le Parlement ont grandement apprécié, eux aussi, les services des contrôleurs : ceux-ci sauront se passer des suffrages de l'amiral Rieunier.

Je ne crains pas de dire qu'il y a aussi dans toute cette affaire du contrôle la préparation et, même avec les ministres actuels, le commencement d'une mainmise recherchée avidement de certaine association occulte sur la marine, comme elle cherche à le faire partout ailleurs. Non pas comme en province, où cette association a un caractère de bienfaisance humanitaire, d'aide, de secours aux faibles, mais au contraire une mainmise hautaine, dominatrice, hors de laquelle il n'y a plus de place pour le mérite ou l'indépendance des caractères. Vous en connaissez bien les grands chefs. Qu'ils cessent cette ingérence dans les affaires de la marine, intrusion si injuste, si fâcheuse, si néfaste même.

Puis l'amiral expose la seconde raison qui, d'après lui, vaut des défenseurs à l'inspection : c'est l'intervention de certaine association occulte dont la définition est assez accentuée pour qu'on puisse reconnaître la franc-maçonnerie. Ainsi, c'est entendu, si, malgré tant de vices notoires et tant de forfaits avérés, nous avons les sympathies parlementaires, c'est grâce aux francs-maçons? Faut-il s'indigner de pareilles insinuations? Faut-il en rire? Derrière la gravité de son visage austère, M. Rieunier dissimule-t-il l'âme folâtre d'un Lemice-Terrieux ou, au contraire, est-il sincère? Ses directeurs spirituels en matière administrative pourraient seuls nous édifier sur ce point délicat.

Voulez-vous un autre fait de l'ingérence du Parlement dans les affaires de la marine, toujours au moyen si singulier de la loi de finances?

En 1893, alors que j'étais ministre, sans que le rapporteur du budget, ni le ministre, ni la commission du budget l'eussent demandé, une disposition fut introduite dans la loi de finances qui rendait obligatoire la communication au Parlement du rapport de fin d'année de l'inspection. C'est dans ce document que se trouvaient toutes les critiques contre les prétendus désordres et gaspillages de l'administration de la marine. Là aussi, dirai-je, est toute la cause du mal produit par la maladresse des réformes proposées.

Ce coup avait été monté entre l'inspecteur, chef du service du contrôle central, qui trompait ma confiance, et un grand chef du parti radical.

Ce qu'il y a de plus curieux, c'est que ce paragraphe additionnel ne fut connu qu'après le vote, lequel eut lieu sans discussion, à la suite de la lecture entre les dents, par le président de la Chambre, de l'article dont il s'agit.

Nous ne l'avons appris que le lendemain, par le *Journal officiel*.

M. Maurice BERTEAUX. — Vous auriez dû lire les rapports de la commission du budget.

M. l'amiral RIEUNIER. — Je les ai toujours lus.

M. Maurice BERTEAUX. — Alors vous deviez savoir ce qu'on avait décidé.

M. l'amiral RIEUNIER. — Ce n'était pas dans le rapport; ni le président de la commission du budget, ni le rapporteur, personne n'en savait rien. Demandez à M. Gerville-Réache.

M. GERVILLE-RÉACHE, *rapporteur*. — De quel rapport parlez-vous?

M. l'amiral RIEUNIER. — Je dis qu'en 1893 on a inséré dans la loi de finances un article qui ordonne au ministre de communiquer au Parlement les rapports de fin d'année de l'inspection.

Personne n'a été prévenu de cette mesure ; nous ne l'avons apprise que le lendemain par le *Journal officiel*.

C'était certainement le chef du contrôle central qui, par l'intermédiaire de certains députés, avait fait proposer cet article.

Voilà l'ingérence de la politique dans la marine ; c'est par l'inspection qu'on y est parvenu.

M. LE RAPPORTEUR. — Puisque vous m'interrogez sur un article de la loi de finances que j'ai contribué à faire adopter, permettez-moi de vous dire que les auteurs de cet article non seulement ne regrettent pas son insertion dans la loi de finances, mais considèrent qu'ils ont rendu au pays un grand service et à la marine un service encore plus grand en lui permettant d'avoir une action et une gestion continues.

C'est grâce à cet article que le pays a pu s'intéresser d'une façon complète à sa marine, voir les fautes qui s'y commettent et essayer d'en réparer les effets. Cet article de la loi de finances, monsieur l'amiral, est un bienfait, et je m'étonne que vous le reprochiez soit à la commission du budget, soit au corps du Contrôle qui l'a inspiré au Parlement ; car c'est à l'honneur de ce corps. (*Applaudissements à gauche*).

M. l'amiral RIEUNIER. — Comment ! sans prévenir ses chefs directs ? C'est tout simplement une trahison ! (*Vives réclamations à gauche.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Amiral, vous ne devez pas employer de pareilles expressions, surtout à l'égard des commissaires du Gouvernement qui ne peuvent pas répondre. (*Très bien ! très bien !*)

M. l'amiral RIEUNIER. — L'autre jour, le Gouvernement a employé un mot plus fort encore : il a employé le mot « félonie » en parlant d'un officier et on n'a rien dit. (*Exclamations.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Vous trouvez qu'on n'a rien dit ce jour-là ? Nous n'avons pas gardé le même souvenir. (*Très bien ! très bien !*)

M. LE RAPPORTEUR. — Le texte auquel fait allusion M. l'amiral Rieunier a été soumis à la Chambre par M. Cavaignac, alors qu'il était ministre de la marine. S'il était à son banc, je ferais appel à son témoignage et je suis

sûr qu'il revendiquerait la responsabilité de ce texte dont l'application rend les plus grands services à la marine. (*Applaudissements à gauche.*)

M. l'amiral RIEUNIER. — La question n'est pas de savoir s'il rend des services. J'en appelle moi-même à M. le commissaire du Gouvernement et je lui demande si, lorsque j'étais préfet maritime, à Toulon et à Rochefort, je n'ai pas tenu compte de tous les rapports d'inspection.

Mais le fait de communiquer les rapports au Parlement sans prévenir le ministre est une faute grave contre la discipline. Rayons le mot « trahison », s'il est trop fort.

M. Maurice BERTEAUX. — C'est complètement inexact. Ces rapports ont toujours été communiqués aux rapporteurs de la marine, à la demande de la commission du budget.

M. l'amiral RIEUNIER. — La question n'est pas là !

M. Maurice BERTEAUX. — Mais si !

M. LE PRÉSIDENT. — C'est en effet une autre question. Veuillez, monsieur Berteaux, ne pas interrompre l'orateur.

M. Maurice BERTEAUX. — Il est regrettable d'entendre dénaturer l'histoire par un ancien ministre de la marine. (*Bruit.*)

*Bis repetita placent*, l'orateur, après son excursion dans les champs de la fantaisie, en revient à la communication des rapports de l'inspection à la commission du budget; cela lui tient à cœur, et c'est grâce à la *trahison* de l'inspection que cette communication a pu se faire. Nous ne nous lasserons pas d'opposer à son affirmation le récit de la simple vérité. La première communication des rapports de l'inspection a été faite par l'honorable inspecteur en chef Portier, et, malgré ses observations, sur l'ordre de l'amiral Krantz. Ce serait donc ce très honorable officier général, ce serait donc l'amiral Krantz qui aurait *trahi* la marine, et pourtant il avait tout autant que M. Rieunier le sentiment de ce qui était licite. Jusqu'en 1893, cette communication se fit sans difficulté ; cette année-là, le ministre, qui se trouvait être l'amiral Rieunier, la refuse. M. Gerville-Réache soumet ce refus à la commission du budget qui maintient son droit de tout voir, et il fallut que le ministre s'inclinât ou qu'il partît. Il préféra s'incliner, mais il n'a sans doute pas encore digéré cet échec ; car, chaque fois que l'occasion se présente, il narre cette grave affaire en attribuant du reste au contrôle un rôle qu'il n'a jamais eu. Puisqu'il prononce le mot de trahison, disons-lui, avec plus de courtoisie que son injustice n'en mériterait, que sa mémoire le trahit complètement sur ce point et qu'il ferait sagement de se renseigner avant de calomnier.

Avec cette souplesse de logique, qui est une des caractéristiques

de sa manière oratoire, l'amiral conclut que la communication des susdits rapports était sans intérêt.

Mais alors, pourquoi donc tant de bruit et tant d'indignation, pourquoi faire les gros yeux en élevant la voix ? C'est que les rapporteurs du budget, moins dédaigneux que notre adversaire, ont trouvé ces rapports intéressants, ils ont su y découvrir bien des choses qui auraient semblé négligeables à l'ancien préfet maritime, à l'ancien ministre, à un homme qui a dirigé, au moins nominalement, un des grands services publics de l'État.

M. l'amiral Rieunier. — Il n'était pas besoin de communiquer ces rapports au Parlement. Ce n'est pas dans un rapport de fin d'année de l'inspection que l'on peut constater, si l'on n'en a pas la contre-partie, quelle est la marche générale des services de la marine. Je m'élève surtout contre le contrôle permanent. Je ne veux qu'un contrôle mobile. Le contrôle permanent n'est qu'une cause d'agitation, d'une série d'agacements ; il réduit tout au terre-à-terre de discussions écrites qui entravent le service.

L'inspection mobile, au contraire, apprécie les faits de la façon la plus large, la plus étendue et se dispense d'entrer dans toutes les vétilles qu'on peut rencontrer dans la gestion des ports. Je puis avancer que les ministres n'ont jamais refusé de tenir au courant le Parlement.

Ici prend place une attaque incidente contre la permanence du contrôle, laquelle n'est qu'une cause d'agitation stérile ; il faut lui préférer l'inspection mobile qui apprécie les faits de la façon la plus large.

Nous ne pouvons recommencer l'éternelle discussion dont le rapport de M. Gerville-Réache a condensé les éléments. Rappelons simplement qu'un ancien préfet maritime, qui a été personnellement l'objet d'observations d'ailleurs fondées de la part de l'inspection permanente est, par avance, suspect dans ses jugements ; il est mauvais appréciateur du rôle qu'elle remplit dans les arsenaux.

Si je m'appesantis sur cette question c'est parce que j'estime que cet inspecteur en chef a manqué à la discipline en agissant comme il l'a fait. J'ai fait insérer cette observation dans votre rapport, monsieur le rapporteur ; c'est à ma demande que vous avez introduit une restriction à propos d'une parole de M. Burdeau disant qu'il n'aurait pas communiqué le rapport de l'inspection au Parlement ; je vous ai demandé, je le répète, d'insérer ma protestation dans votre rapport, et vous l'avez fait.

Je répète que l'article additionnel dont il est question ne fut connu du ministre, c'est-à-dire de moi, que le lendemain, quand je le vis au *Journal officiel*. Vous savez que je n'ai pas l'habitude de rapporter des faits inexacts.

je dis et ai toujours dit la vérité. Le directeur du contrôle central était M. Grasset, quand j'occupais le ministère de la marine. (*Interruptions.*) Mais, Messieurs, en face de ces manœuvres déloyales qui cherchent à répandre la suspicion, n'ai-je pas le droit de protester énergiquement ?

Je cherche à faire la lumière et c'est pourquoi j'ai pris la parole dans la discussion générale. Depuis quinze ans on s'occupe de l'organisation du contrôle, sans aboutir, il ne faut donc pas qu'on y attache une si grande importance.

Il s'agit toujours des mêmes personnes, de 35 ou 36 contrôleurs ; qu'on les habille de n'importe quelle façon, ce seront toujours les mêmes hommes. Quels que soient le costume, les galons, la ceinture même, tout cela ne changera en rien la valeur des contrôleurs ; ils n'offriront pas plus de garanties qu'auparavant de quelque nom qu'on les affuble.

C'est le grand jour qu'il faut. Je ne le repousse pas ; je dis très haut et avec la plus grande loyauté ce que je pense et jamais vous n'avez pu trouver rien dans mes paroles qui ne fût pas la vérité. Par conséquent j'ai le droit de m'appuyer sur les sentiments que vous pouvez professer à mon égard. (*Très bien ! très bien ! à droite.*) Mon opinion est désintéressée : quel intérêt aurais-je à ne pas dire la vérité sur des dispositions que je juge mauvaises au point de vue de l'administration de la marine ? Je les crois très mauvaises, comme je l'ai dit tout à l'heure dans mon exposé, quand je me suis opposé à la discussion immédiate.

Je voudrais que M. le ministre de la marine vînt le dire à cette tribune : oui ou non, la comptabilité-matières est-elle dans le désordre le plus grand ? N'y a-t-il pas, dans cette comptabilité un retard de quatre à cinq trimestres ?

Pour reposer l'auditoire, l'orateur revient ensuite, pour la troisième fois, à la question des rapports de l'inspection, et comme il a horreur des personnalités, il s'empresse d'incriminer nominativement M. Grasset qui dirigeait le contrôle central au moment où la question a été soulevée. Cela fait, avec une apparente bonhomie qui ne peut faire oublier la fausseté des arguments produits, les allégations erronées, les qualifications outrageantes prodiguées à ses adversaires, l'amiral fait le panégyrique de sa propre loyauté. Cet hommage public rendu à sa vertu, il en revient à la comptabilité et s'efforce d'arracher au ministre de la marine une déclaration dont il écraserait le contrôle.

M. le Rapporteur. — Cela n'a pas de rapport avec le contrôle.

M. de Lanessan, *ministre de la marine.* — Il n'y a de retard que dans un seul port et il est infiniment moins grand que vous le dites.

M. l'amiral Rieunier. — Au 1er mars 1900, la comptabilité de 1899 était-elle à jour ?

M. le Ministre de la marine. — Je vous ferai remarquer que, comme le dit

M. le rapporteur, cela n'a aucun rapport avec le contrôle. Qu'il soit mobile ou permanent, le contrôle n'a rien de commun avec l'organisation de la comptabilité ; car un système de comptabilité quelconque peut fonctionner avec un système de contrôle quelconque.

Puisque vous me posez une question, permettez-moi de vous dire que, précisément, le contrôle est étranger au système de comptabilité qui règne à présent.

M. l'amiral Rieunier. — Comme c'est le contrôle qui a poussé le Parlement à introduire la comptabilité actuelle, c'est à lui qu'appartient la responsabilité des mesures prises.

M. le Ministre de la marine. — C'est la Chambre qui l'a demandé et la commission du budget qui l'a en quelque sorte imposé, je dois même dire qui l'a réellement imposé. Le contrôle y a été tout à fait étranger, et il y a des motifs pour qu'il y soit resté étranger : c'est que, comme je vous l'ai dit, le contrôle et l'organisation de la comptabilité sont deux choses tout à fait différentes.

M. l'amiral Rieunier. — Je ne suis pas de votre avis, monsieur le ministre. Je prétends que le contrôle, au contraire, veut organiser, diriger, prendre part lui-même à la marche de l'administration.

M. le Ministre de la marine. — C'est une erreur absolue.

Cruelle, cruelle déception ! En quelques mots, le ministre ramène à ses véritables proportions l'affaire des retards de comptabilité ; puis, rétablissant les faits, il reconnaît hautement que l'inspection est restée tout à fait étrangère à l'établissement de cette nouvelle comptabilité.

M. l'amiral Rieunier. — Il l'a fait précisément en donnant des conseils ; car c'est d'après les conseils du contrôle que la commission du budget a pris sa décision. Voilà pourquoi je rends le contrôle responsable. Il y a, du reste, un fait indéniable, c'est l'action qu'exerça le contrôle sur l'esprit de certains membres de la gauche de la Chambre, qui était à ce moment l'opposition, et qui fut néfaste pour la marine. (*Exclamations à gauche.*)

M. Edouard Lockroy. — Oh !

M. l'amiral Rieunier. — Je sais, monsieur Lockroy, que nous ne voyons pas de la même façon.

M. Edouard Lockroy. — Assurément, non.

M. l'amiral Rieunier. — Je crois être dans le vrai ; car j'ai assez souvent rétorqué les actes qui eurent lieu sous votre ministère. (*On rit.*)

Il y a un point indéniable, c'est l'ingérence, précisément, de cette inspection dans les affaires soumises au Parlement. En voulez-vous un exemple ? Je prends un fait dont notre collègue M. Brisson me sera témoin.

M. Rieunier, se raccrochant à toutes les branches, s'en prend alors à l'influence néfaste qu'ont exercée les contrôleurs sur certains membres de la Chambre, et il obtient un succès de fou rire

en prétendant avoir souvent rétorqué les actes du ministère de M. Lockroy.

Vous souvenez-vous, monsieur Brisson, de ce qui s'est passé quand vous êtes allé à Toulon avec la délégation de la commission extraparlementaire? Voyons, franchement, ne vous avait-on pas fourni une liste de faits qui pouvaient être incriminés ou sur lesquels il fallait attirer l'attention de la délégation ?

M. Henri BRISSON. — Amiral, puisque vous m'interpellez, je réponds que j'ignore ce que vous voulez me dire. Je n'étais pas président de la sous-commission.

M. l'amiral RIEUNIER. — Non, c'était M. Lockroy. Vous voyez que ma mémoire est fidèle.

M. Henri BRISSON. — Je n'étais pas, dis-je, président de la sous-commission; j'ai entendu des témoins parfaitement inconnus de moi jusqu'au moment où ils entraient à la commission, et je ne possédais ni la liste complète ni les noms d'aucun d'entre eux. (*Très bien ! très bien !*)

M. l'amiral RIEUNIER. — J'avais entendu dire d'une façon certaine...

M. Henri BRISSON. — Vous avez entendu dire !...

Autrefois, nous avions ici une habitude : c'était, avant de mettre des collègues en cause à la tribune, d'aller les trouver et de leur demander si le fait dont nous voulions parler était exact. Je crois que si nous pouvions remettre cette habitude en honneur personne ne s'en plaindrait. (*Très bien ! très bien !*)

M. l'amiral RIEUNIER. — Si j'ai évoqué ce fait, c'était pour montrer l'ingérence du contrôle de la marine dans la politique. C'est grâce à cette ingérence que la marine est réduite à la situation déplorable où nous la voyons, en ce qui concerne la comptabilité-matières.

Il y aurait un autre exemple — je ne sais pas qui était ministre à ce moment-là — tiré du fait d'un de nos collègues recevant de Toulon un pli tout préparé qui renfermait une proposition de loi sur l'organisation du contrôle. Vous devez vous rappeler que c'était à la suite d'une séance de la commission extraparlementaire où la majorité était favorable à l'organisation du contrôle par décret, et, si mes souvenirs sont exacts, M. Brisson avait demandé que cette organisation se fît par une loi. Il s'était appuyé sur les paroles prononcées à la tribune par M. Bérard. M. Bérard n'était pas présent à la commission ce jour-là, et le lendemain il protesta ; il n'avait, dit-il, jamais demandé que le contrôle fût organisé par une loi. Qu'est-ce qui s'est passé ? Le Gouvernement, très probablement à la demande de M. Brisson, — c'était M. Méline qui était président du Conseil, — fit demander à M. l'amiral Besnard de déposer un projet de loi.

M. Henri BRISSON. — Tout ceci est extrêmement précis dans ma mémoire. J'avais l'honneur d'occuper le fauteuil de la présidence de la Chambre au moment où quelqu'un parla ici d'organiser le contrôle. J'ai fait remarquer que, dans une séance précédente, soit d'une commission, soit de la Chambre, — mes souvenirs ici ne sont pas précis, — il avait été convenu que l'organisation du contrôle devait résulter d'une loi.

Postérieurement, et pendant que j'étais encore président de la Chambre,

— je faisais aussi partie de la commission extraparlementaire à laquelle vous voulez bien faire allusion, — M. l'amiral Besnard, ministre de la marine, qui présidait cette commission, — je crois qu'il y a ici des témoins qui étaient présents à cette séance, — ayant parlé de nouveau d'organiser le contrôle par décret, je suis intervenu en ma qualité de simple membre de cette commission pour rappeler, comme c'était mon devoir, qu'il avait été convenu devant moi et devant la Chambre que le contrôle serait organisé non par un décret, mais par une loi.

Et puisque vous m'interrogez, laissez-moi vous dire que, postérieurement à cette époque, ayant occupé après la présidence de la Chambre, la présidence du Conseil, on m'a proposé d'organiser le contrôle par décret; je m'y suis absolument refusé. Cependant j'aurais pu ainsi organiser le contrôle suivant les règles que je croyais bonnes et que j'avais même antérieurement formulées dans une proposition de loi. Par conséquent, je suis resté fidèle à mon principe que vous pouvez critiquer, mais que j'ai maintenu même quand j'étais président du Conseil, à savoir que le contrôle ne devait être organisé que par une loi votée par les deux Chambres. (*Applaudissements.*)

M. l'amiral Rieunier. — Cela est parfaitement exact. Mais M. Brisson faisait partie de la minorité de la commission dont la majorité avait décidé le contraire.

Tout ce que j'ai dit a simplement pour but de montrer cette ingérence du contrôle dans la politique qui est indéniable. (*Réclamations à gauche.*) N'est-il pas vrai qu'il y a eu une proposition de loi qui fut envoyée de Toulon à un de nos collègues? On a même prétendu que le pli avait été ouvert. Vous savez le reste.

Repoussé sur le mode joyeux par M. Lockroy, le député de Rochefort se retourne contre M. Brisson, qui l'écoutait gravement sans mot dire, et il invoque contre lui des propos qu'il aurait entendu tenir..... M. Brisson donne froidement à son bouillant interlocuteur une leçon de convenance parlementaire, il lui rappelle qu'il était d'usage autrefois de ne pas mettre un collègue en cause à la tribune sans l'avoir prévenu.

M. Rieunier, qui, chacun le sait, a horreur des personnalités, se tire de ce mauvais pas en racontant une autre histoire à laquelle il mêle le nom de M. le député Bérard qui, n'étant plus là, ne peut évidemment rétablir les faits.

Il est très facile d'examiner successivement tous les projets de loi, entre autres celui de l'amiral Besnard qui propose l'organisation d'un contrôle mobile.

Je partage ses idées d'autant mieux que non seulement la commission extraparlementaire de 1849, mais la dernière commission extraparlementaire de 1896-1897, ont demandé, de la façon la plus nette et la plus catégorique, une organisation du contrôle mobile.

Une organisation permanente a de très grands inconvénients et, pour sauver précisément cette permanence, on a voulu créer, à côté, le contrôle mobile, c'est-à-dire un nouvel organisme à la tête duquel on mettrait un grand chef, un contrôleur général de 1^re^ classe ayant rang de vice-amiral; donc pour un personnel de 35 personnes, vous auriez deux officiers ayant rang de vice-amiral ou de général de division.

Quand le moment sera venu, nous discuterons cette question. (*Très bien! très bien! à droite.*)

Je disais donc que le ministre s'était inspiré, avant tout, de l'intérêt d'un personnel qui a toutes ses sympathies.

Il a proposé non seulement de maintenir l'inspection permanente actuelle, mais de créer une inspection mobile résidant à Paris et pouvant se rendre dans les ports ou établissements de la marine, dans des cas particuliers.

Je pourrais même, pour montrer comment on a recherché la nécessité de cette création, parler d'un incident qui s'est produit. On prétendait qu'il n'y avait pas de munitions à Toulon, et pour démontrer l'importance de cette inspection mobile, on envoya des contrôleurs à Toulon. Je ne dirai pas les résultats de cette inspection, car elle ne fut pas brillante pour eux.

Il y a eu le projet de loi de l'amiral Besnard, déposé en 1898, qui demandait un contrôle mobile; je me rallie à cette demande. Il y a eu ensuite un projet de loi qui a été rédigé à Toulon, et enfin un autre qui est venu de Cherbourg; c'étaient précisément deux grands chefs du contrôle qui fournissaient des projets de loi aux députés. (*Très bien! très bien! à droite.*)

On veut donc créer, à côté du contrôle permanent, un contrôle mobile; j'y suis complètement opposé. D'abord on a créé de nouveaux grades, et on nous dit que la dépense ne sera pas plus élevée qu'aujourd'hui. Je prétends et je prouverai que l'organisation nouvelle du contrôle augmentera la dépense de plus de 100,000 francs.

Quelle garantie supérieure vous donne ce contrôle? Absolument aucune, puisque ce sont les mêmes personnes auxquelles on fera appel; elles n'ont pas reçu des lumières surnaturelles. Cette nouvelle organisation va coûter au budget 100,000 francs de plus, sans donner une garantie plus grande que l'organisation actuelle.

Nous rentrons ensuite dans la discussion même du projet de loi. Pour montrer combien il a raison de préférer le contrôle mobile au contrôle permanent, l'amiral raconte comment l'inspection mobile s'est mal acquittée d'une mission qui lui avait été confiée relativement à l'approvisionnement de l'artillerie au port de Toulon. Ce trait, dirigé contre l'inspection mobile, nous prouve que l'amiral ne considère cette institution que comme un moindre mal; il n'a pas de sympathie pour l'inspection en général et il oublie d'être juste et même véridique. En premier lieu, c'est l'inspection permanente qui a procédé à l'enquête dont il s'agit et, en second lieu, son rapport a très utilement renseigné le ministre sur les causes des déficits et

sur les mesures susceptibles d'y remédier. Ce rapport a même valu à l'inspection les compliments flatteurs du président du Conseil des ministres.

Si nous examinons le décret du 19 avril 1899, qui est précisément relatif à ce service de l'inspection, nous lisons dans les considérants qu'on prétendait seulement établir un état de choses provisoire, mais supérieur à l'organisation existante, et qu'on attendrait le vote du Parlement sur le projet portant organisation du contrôle de l'administration de la marine.

Il est permis de se demander si l'état de choses provisoire établi par le décret réalise un progrès sensible. Ce que nous voyons de plus clair dans le décret, c'est une augmentation du cadre ; mais, en dehors de cet inconvénient d'ordre budgétaire, le décret du 19 avril 1899 présente, à mon avis, deux fautes graves qu'il importe de signaler.

C'est d'abord la création d'un grade nouveau, d'un inspecteur général, création inutile, et l'envoi dans les ports, comme chargé de missions, d'un inspecteur de 1re ou de 2e classe. Si nous considérons cette création d'un inspecteur général, nous voyons que les motifs invoqués dans le décret ont une valeur bien légère. Il n'y a, en effet, aucune raison pour créer un chef du service de l'inspection. Ce service doit être cantonné exclusivement dans son rôle de contrôle et il n'a pas besoin d'un chef, d'une tête, comme un corps d'organisation qui doit avoir toujours une même ligne de conduite pour aboutir à un résultat voulu.

Ce corps du Contrôle qu'on veut créer serait intangible et armé d'un véritable pouvoir de veto qui pourrait apporter les plus sérieuses entraves aux projets de réorganisation en cours.

Est-il bien rationnel de donner à un corps comme celui de l'inspection qui a des chefs indépendants les uns des autres, ayant chacun leur initiative, leur mode d'action, une ingérence qui ne leur appartient pas, sous prétexte qu'il doit exercer une surveillance par ordre du ministre ?

Est-ce qu'au ministère des finances on a songé à donner un chef aux inspecteurs généraux ? Non. Ils eussent tous protesté, si on leur avait donné un chef, parce que c'eût été restreindre leur initiative et vouloir leur inculquer une manière de faire. Cela est si vrai que le *Bulletin officiel* de juillet dernier contient les instructions de M. le contrôleur général Châtelain, donnant aux inspecteurs des instructions dont ils ne doivent pas se départir. Lisez ces instructions, elles vous édifieront sur l'esprit qu'on exige des inspecteurs. Est-ce que les contrôleurs généraux ne sont pas égaux ? Peuvent-ils donner des ordres ? Non. Ils sont tous les *missi dominici* du ministre. Par conséquent, ils doivent avoir leur pleine indépendance. (*Très bien ! très bien ! à droite.*)

Les inspecteurs en chef de la marine ont protesté contre cette manière de voir, et avec raison. Par conséquent, la création de ce titre d'inspecteur général de la marine était complètement inutile, d'autant plus que je lui conteste le titre de directeur du contrôle, car, d'une part, on ne peut confier au chef le plus élevé la direction d'un contrôle qui concerne des questions administratives, des ordres secondaires à donner pour la marche du service

général. Ce système n'existe ni au ministère de la guerre ni au ministère des finances, où il y a cependant un contrôle. Partout c'est un chef ordinaire, d'un rang assez élevé, qui a la responsabilité de la manutention, si je puis m'exprimer ainsi, de la mise en mouvement des services que comporte ce corps.

Je n'ai pas besoin d'entrer dans de plus longues explications pour faire toucher du doigt quels inconvénients il y aurait d'envoyer dans les ports des personnes d'un grade assimilé, par exemple, à celui de capitaine de vaisseau ou de capitaine de frégate. Quelle serait leur autorité? Ou bien elles observeront la réserve que leur impose leur grade, et leur mission sera de nul effet, ou elles traiteront d'égal à égal avec les plus hauts grades parce qu'elles représenteront le ministre, et les plus grands inconvénients peuvent en résulter.

Ce système est en opposition avec les idées de très bons esprits. Et remarquez qu'on a recherché l'assimilation non seulement pour les grades mais pour les retraites. Il me semble que le corps du contrôle devrait tirer sa force de l'absence même d'assimilation. Je n'ai pas besoin de développer cette thèse qui est très compréhensible et je dis que le décret du 19 avril 1899 est un véritable coup d'État. (*Très bien! très bien! à droite.*)

C'est une atteinte directe portée aux prérogatives parlementaires, car il avait été parfaitement convenu, à la séance de la commission extraparlementaire, que la réorganisation du service de l'inspection était réservée au Parlement seul.

Le décret du 19 avril est de nouveau pris à partie : quel abus que cette création d'un grade d'inspecteur général ! L'amiral ne veut voir en cela qu'une satisfaction donnée à des ambitions personnelles; il oublie que ce grade n'a été conféré que provisoirement, c'est-à-dire en attendant que la loi ait consacré ceux de contrôleur général de 1re et de 2e classe correspondant à ceux de vice-amiral et de contre-amiral. Il n'admet pas qu'il y ait un chef à la tête du contrôle. Si M. Rieunier veut soutenir que le vrai chef du contrôle c'est le ministre, et que ce dernier peut confier la direction du service à un contrôleur général de son choix, nous ne sommes pas éloignés de partager son avis et, du reste, c'est ce que la Chambre a décidé par son vote.

Nous rentrons maintenant dans le domaine de la fantaisie avec le droit de veto dont le contrôle serait, paraît-il armé. Que notre adversaire cite donc un fait, un seul à l'appui de son assertion! Nous le mettons au défi, car l'inspection ne peut arrêter aucune opération, et il est très rare qu'elle en ait retardé!

Enfin l'amiral n'admet pas qu'on envoie en tournée dans les ports des inspecteurs d'un grade assimilé à celui de capitaine de vaisseau

ou de capitaine de frégate. Il ne veut évidemment que des hauts fonctionnaires. L'idéal serait d'avoir un contrôle sans représentants dans les ports, comprenant en tout et pour tout quelques gros personnages. (Moins il y en aurait, plus on approcherait de la perfection.) Les hommes jeunes et actifs ont bon pied, bon œil, ils voient évidemment trop de choses et il faut s'en défier. Que notre contradicteur veuille bien jeter les yeux sur la réglementation, il constatera que le rôle du contrôleur n'est pas celui d'un inspecteur général militaire, qu'en outre il n'embrasse pas dans ses opérations tous les services à la fois et que, par suite, sa fonction ne nécessite pas exclusivement le plus haut grade.

M. Rieunier nous reproche ensuite de rechercher des assimilations. Dans l'organisation actuelle c'était une nécessité; mais des actes récents ont déjà substitué au système des assimilations celui des correspondances de grade qui est plus logique, et enfin le projet de loi donne au contrôle une hiérarchie propre sans assimilation avec les grades de la marine.

Cela sans doute a passé inaperçu aux yeux de l'amiral. Renvoyons-le à l'article 5; il est toujours bon de réfléchir et d'étudier avant de critiquer.

J'aurais maintenant à passer en revue le projet de loi qui a été déposé par M. Lockroy et qui remplaçait celui qui avait été déposé par M. Besnard, le 4 juin 1898; mais je vais me contenter de l'examiner sommairement, de lire l'exposé des motifs et de faire quelques remarques assez intéressantes.

La genèse du dépôt de ce projet, évidemment, serait assez curieuse, mais il est inutile de revenir sur ce fait.

La première phrase de cet exposé des motifs est ainsi conçue :

« Avant de quitter la direction des affaires, le cabinet que présidait l'honorable M. Méline avait déposé sur le bureau de la Chambre un projet substituant à l'inspection actuelle des services administratifs de la marine un contrôle purement mobile. Le cabinet qui est aujourd'hui investi de votre confiance a retiré ce projet, dont le principe même est, à ses yeux, inacceptable... »

Voilà le mot « inacceptable » employé. Il semble donc bizarre de dire que l'organisation du contrôle est une affaire de cabinet; ce n'est pourtant pas une affaire politique, et ce qui était vrai pour le contrôle pendant que l'honorable M. Méline était ministre, est tout aussi vrai avec le ministère suivant. Dans le projet sur l'inspection mobile, il faut s'entendre sur la façon dont aura lieu cette inspection.

Il ne s'agit pas d'un contrôle rapide, d'une inspection passagère, mais de missions qui viennent examiner, scruter les affaires des ports.

On disait que le ministre Ducos n'admettait l'inspection mobile que par un inspecteur supérieur; mais ce n'est pas le cas du système actuel, car il y a un point dans l'exposé des motifs qui a l'air de mettre en suspicion même les subordonnés.

Ainsi on va jusqu'à supposer à M. Ducos des intentions qui sont peut-être un peu hasardées.

Il resterait maintenant à faire connaître quels sont les grands inconvénients de la permanence. Il faut, au contraire, avoir une inspection mobile, pour qu'elle puisse tenir en haleine tous les fonctionnaires et, en même temps, pour obtenir des résultats prompts; d'autant mieux que, selon l'organisation qui sera faite du corps du commissariat, il en résultera un contrôle permanent exercé par ce corps. Et si vous créez une inspection permanente et mobile à la fois, vous serez obligés de faire disparaître le commissariat, de lui donner des attributions tout autres, de les diminuer considérablement, ou de les modifier pour les confier à l'inspection.

Je crois qu'il est urgent et logique de supprimer l'inspection permanente et de ne laisser à Paris qu'une inspection mobile qui viendrait, selon les ordres du ministre, passer des inspections dans les ports, et qui rendrait compte de la manière dont la comptabilité est tenue et dont les affaires marchent dans les arsenaux.

On dit aussi dans ce compte rendu que ce sont des rivalités, des rancunes qui ont fait condamner la permanence. C'est, au contraire, son inutilité qui a été démontrée par l'enquête. On peut dire sans parti pris que cette permanence — tout le monde le reconnaît — a plus d'inconvénients que d'avantages.

Le projet de loi déposé en 1898 par M. l'amiral Besnard a eu comme point de départ l'idée mise en avant par la commission extraparlementaire, qui a toujours proposé un contrôle mobile unique.

D'ailleurs la commission interministérielle, nommée il y a quelque temps, demande aussi le contrôle mobile; tout le monde y est favorable...

M. le Ministre. — La commission interministérielle a écarté systématiquement de ses délibérations la question du contrôle, parce que le projet de loi était déjà à l'ordre du jour de la Chambre. Par conséquent, ne l'engagez pas dans cette affaire.

M. l'amiral Rieunier. — Je veux bien la laisser de côté; mais je crois que ses membres les plus distingués, les financiers éminents du ministère des finances, sont pour le contrôle mobile. Je crois connaître l'avis de ceux que vous avez choisis comme les meilleurs financiers de ce pays, et je crois qu'ils sont favorables à ce contrôle.

Il y a autre chose en jeu dans cette question : on vise le haut commandement, quoiqu'on ne le dise pas.

Vous voyez qu'on passe un peu vite sur cette objection qui a frappé tous les esprits « où l'on voit un seul chef joindre au commandement militaire la conduite d'un grand service économique ». Donc, il faut le contrôler; donc c'est lui, c'est l'autorité supérieure surtout que l'on vise; c'est à elle qu'on en veut! Le projet ne semble fait que pour satisfaire les idées de certains fonctionnaires. Vous voyez donc que quand on est embarrassé, on ne craint pas de faire prendre des mesures par des décrets.

On a cherché aussi une assimilation pour les futurs contrôleurs de la marine; on a décidé qu'ils seraient assimilés aux contrôleurs de la guerre. Mais pourquoi s'adresser à la guerre, alors qu'on a des corps assimilés dans la marine? C'est un changement qui est beaucoup trop considérable et qui est même inutile; il ne se justifie pas par la nécessité de donner aux contrôleurs une plus haute situation que celle qu'ils ont.

Vous avez vu qu'on a remplacé un projet par un décret provisoire que j'ai analysé tout à l'heure et qui est du 19 avril 1899. J'aurai encore à m'appuyer sur certaines réponses qui ont été faites devant la commission de la marine, alors précisément qu'on demandait ce que coûterait ce contrôle.

On ne nous a pas répondu d'une façon ferme. Comme je l'ai dit tout à l'heure, cette organisation aura le désavantage de ne donner aucune garantie de plus, de créer des rouages et des grades nouveaux et en même temps, de coûter 100.000 francs de plus au Trésor et, par suite, aux contribuables.

C'est pour cette raison que, quand arrivera la discussion des articles, je m'élèverai contre tous ces nouveaux changements si coûteux pour le Trésor. (*Applaudissements sur divers bancs. — Aux voix!*)

Passant à l'examen du projet de loi que déposa M. Lockroy en 1898 et qui est devenu le texte actuel, M. Rieunier est choqué de voir que dans l'exposé des motifs il soit énoncé que le cabinet a retiré le projet de l'amiral Besnard dont le principe était inacceptable. Il n'admet pas que le cabinet se soit occupé du contrôle. C'est pourtant une question très importante et qui intéresse au premier chef le gouvernement; or, qu'est-ce donc que le cabinet sinon un conseil de gouvernement.

J'ai grand'peur que M. Rieunier qui a pourtant siégé dans ce grand conseil ne se soit pas rendu compte du rôle qu'il avait à jouer; ce ne serait pas la première fois qu'on verrait un représentant de la marine rester inférieur à la tâche administrative qui lui incombe, et de cette insuffisance, l'établissement naval a trop longtemps souffert pour qu'il y ait matière à plaisanter.

La déclaration de principe formulée en faveur de la permanence du contrôle est évidemment gênante pour les partisans du contrôle mobile, on ne peut vraiment pas la considérer comme un argument en faveur de ce dernier système; aussi l'amiral invoque-t-il les vœux en sens contraire exprimés par la commission d'enquête extraparlementaire, puis par la commission interministérielle.

A ce dernier propos il s'attire un démenti catégorique de la part du ministre de la marine; la commission interministérielle a écarté

systématiquement de ses délibérations la question du contrôle, par conséquent elle n'est pas engagée dans l'affaire.

Tant d'échecs réitérés n'abattent pas le courage de M. Rieunier : il voit que l'autonomie des directions et la permanence du contrôle entraînent l'amoindrissement du commissariat et, faisant la part du feu, il consentirait à confier la surveillance administrative à des subordonnés qu'on pourrait faire taire au besoin, plutôt que de la laisser aux inspecteurs, à ces indépendants animés d'un si mauvais esprit. D'ailleurs, à ses yeux, toute cette campagne en faveur du contrôle n'a pas d'autre but que d'atteindre le haut commandement. Si on en croit l'histoire, Napoléon Ier avait quelque idée de la suprématie militaire; or, il a admis le principe de la permanence du contrôle, le second Empire a fait de même et il ne méprisait pas l'armée; M. Rieunier, plus ombrageux, ne veut pas de cette permanence. Cela tient peut-être à des différences de caractères. Napoléon se jouait des responsabilités; il passait outre à toutes les observations quand son intérêt ou celui de l'État le commandait. L'amiral appartient-il donc à cette catégorie de chefs qui aiment bien qu'on ne soulève pas d'affaires autour d'eux? Préfère-t-il que chacun garde son avis pour soi de façon à ne pas mettre trop en relief la responsabilité du chef? Moins tranchants que notre bouillant adversaire nous posons la question sans y répondre; nous lui répétons que, dans la marine même, des hommes très jaloux de leur autorité ont admis le principe contre lequel il s'élève.

M. le comte d'Agoult. — Je demande la parole.

M. le Président. — Vous avez la parole.

M. le comte d'Agoult. — Je regrette, messieurs, d'être obligé de monter à la tribune, mais ma présence y est nécessaire pour défendre une conviction profonde. Je crois que cette loi doit être discutée à fond, et si regrettable qu'il soit de retarder le débat sur l'armée coloniale, je crois qu'il faut discuter le contrôle. (*Parlez! Parlez!*)

Je crois que tout le monde est d'accord pour dire qu'il y a une grande confusion administrative dans la marine; les marins, aussi bien que ceux qui sont étrangers à la marine, le reconnaissent, et tout le monde voudrait y remédier parce que c'est l'intérêt général. On ne diffère que sur les remèdes à adopter.

Pour déterminer le remède il aurait fallu d'abord étudier le mal à fond. J'aurais aimé que le débat fût conduit par un de nos collègues ayant l'autorité d'un ancien ministre; je vais, néanmoins, vous dire ce que je crois être la cause du mal de la marine et je le dirai très franchement, parce que j'ai moi-même appartenu à ce corps.

Je crois que le mal de la marine vient du corps, que j'aime et que je respecte infiniment, des officiers de vaisseau. S'il y a de la confusion dans la marine, elle doit être attribuée à ceux qui commandent; ce sont les marins qui ont laissé organiser la confusion et je le leur reproche. C'est vous dire que j'apporte dans cette discussion la plus grande impartialité.

Je crois que nous serons un jour amenés dans cette Assemblée à étudier la manière dont les marins ont laissé s'accumuler cette confusion dans la marine et d'étudier une bonne fois quelle est la réforme fondamentale qu'il faut faire dans ce grand corps. Aujourd'hui, puisque la question est posée, il faut chercher comment le mal s'est produit dans l'administration et comment on y pourrait porter remède.

Le mal vient, ainsi que je le disais, de ceux qui commandaient. Il y a eu une espèce de fatigue dans le commandement à cause de l'exclusion de l'élément jeune, car, pour moi, c'est cette exclusion qui est la cause de tous les maux de la marine; c'est à cause d'elle que le commandement n'a pas été toujours aussi actif qu'il le faudrait. Chaque fois qu'une difficulté se présentait, au lieu de l'étudier directement, on nommait une commission, on créait un rouage et peu à peu le goût des irresponsabilités s'est ajouté à cette faiblesse; les rouages se sont accumulés aussi pour diminuer les responsabilités.

C'est ainsi que cette machine de la marine est devenue une immense accumulation de rouages dans lesquels on se perd.

Le rapporteur du budget de 1879 disait à très juste titre que notre marine avait besoin de six corps pour l'organisation de son administration, alors que la marine anglaise s'en tirait avec un corps et un personnel moitié moindre.

Ces corps, comme toutes les collectivités, ont un patriotisme spécial; ils se battent entre eux, et une grande partie des difficultés, des confusions auxquelles nous assistons proviennent de ces luttes qu'on ne peut comprendre quand on ne les a pas vues de très près.

Quelqu'un les a racontées avec beaucoup de détails, c'est Guy de Maupassant, qui avait été longtemps au ministère. Ces corps se battent naturellement pour l'influence, et après un certain temps l'un d'eux prend le dessus, il arrive à conseiller le ministre. Les ministres, qu'ils soient militaires ou non, ne peuvent se passer de conseils en ces matières. Il y a trop de questions compliquées, trop de règlements. Ces règlements sont entassés dans trente-cinq volumes — maintenant on en ajoute un par an — de bulletins officiels, chacun d'un millier de pages. Dans cette énorme accumulation de règlements, il y a des contradictions de toute espèce. Aussi, quand le ministre veut donner un ordre, il ne sait pas quelle en sera la répercussion dans cet immense organisme.

C'est pourquoi il faut nécessairement que les ministres, de quelque ordre qu'ils soient, aient des conseillers pour toutes ces questions. Ces conseillers appartiennent à un corps administratif; et dès lors, quand ils proposent des mesures de détail, ces mesures sont fatalement à l'avantage de leur corps. Aussi nous voyons arriver d'une façon à peu près fatale des lois compliquées qui ne peuvent remédier au mal, parce qu'elles n'ont pas envisagé l'ensemble, et qu'elles ont été en grande partie inspirées par cet esprit de corps.

M. le comte d'Agoult, lui aussi, combat le projet de loi sur le contrôle; il n'est pas tendre, il n'est pas toujours juste pour l'inspection, mais sa courtoisie ne descend jamais à l'injure et il a certainement étudié la question soumise aux délibérations de la Chambre.

Il pose en fait qu'il y a une grande confusion administrative dans la marine et, d'après lui, le mal vient de ce que le haut commandement s'est trouvé inférieur à sa tâche par l'exclusion de l'élément jeune. Nous n'aurions jamais osé être aussi durs, mais le point de vue ne manque ni d'élévation ni de justesse; on ne saurait nier que, malgré les erreurs des fonctionnaires et les imperfections des règlements, les chefs éminents ont toujours su obtenir des résultats utiles dans les services qu'on leur confiait. Quant à l'accumulation des rouages, elle n'est pas uniquement imputable à la faiblesse du commandement; elle tient à la complication de toutes choses dans l'ordre économique, scientifique et industriel. L'administration et la comptabilité sont moins simples qu'autrefois parce que les actes d'administration sont devenus infiniment plus complexes. La marine a dû introduire dans sa réglementation des dispositions fiscales ou autres que les lois générales du pays rendaient obligatoires; son matériel qui se perfectionne chaque jour nécessite des mesures innombrables, qu'il s'agisse d'acquisition, de construction, ou même simplement d'entretien et de délivrance.

Qu'il n'y ait pas surabondance dans certaines catégories du personnel de la marine, nous ne voudrions pas l'affirmer, quoique le mal du fonctionnarisme y ait sévi moins qu'ailleurs, mais c'est un mal français, ce n'est pas un mal propre à la marine. L'Angleterre centralise moins son administration mais le défaut inverse, s'il est constaté chez nous, n'est pas imputable à un corps — ce n'est point pour le plaisir de réglementer que les bureaux multiplient les dépêches. En analysant le *Bulletin officiel*, il faudra bien reconnaître qu'au fond de toutes ces complications il y a le désir de définir plus étroitement les devoirs mais aussi les droits de chacun et de faire face à des situations nouvelles. Il y a quelque enfantillage à croire que les inspecteurs, les commissaires, les fonctionnaires de l'administration centrale et leurs dérivés compliquent la réglementation à plaisir pour se rendre nécessaires — il ne serait point paradoxal d'affirmer que ce sont eux qui redoutent le plus cette multiplicité de textes. Si M. d'Agoult avait eu l'occasion d'acquérir quelque expé-

rience directe de la marche d'un département ministériel, il n'aurait pas formulé une opinion, originale assurément, mais éminemment fantaisiste. Animé de l'amour du bien public, désireux d'être utile à la marine, il pourrait, après mûr examen, proposer quelque remède à la situation que chacun déplore, mais son jugement se modifierait quant aux causes de cette situation.

La loi qu'on nous propose est de ce nombre. Alors que la loi générale sur l'administration de l'armée est une loi d'ensemble, et que les questions relatives au contrôle ont pu y être tranchées en quatre articles, il en faut quatorze dans la loi actuelle. Pourquoi cette complication dans un cas, à côté de cette simplicité dans l'autre ? C'est que, dans un cas, l'esprit de corps a fait dominer son inspiration qui exigeait des résultats multiples, tandis que, dans l'autre cas, nous avions une loi d'ensemble dont le but était unique.

Tous les marins, j'en suis convaincu, tout le monde désire le contrôle de la marine. La loi qui vous est présentée contient ce premier principe. Elle en contient un autre, que je veux contester, et qui est relatif au mode même du contrôle.

Les deux premiers articles décident qu'il y aura un contrôle, que ce contrôle sera indépendant, que les contrôleurs auront une hiérarchie propre ; ici, nous sommes tous d'accord.

C'est à l'article 3 que commencent les difficultés. Cet article entre dans des détails que n'a pas prévus la loi de 1882 sur l'administration de l'armée ; il établit un contrôle permanent et local, un contrôle mobile, et, au sommet, une grande administration chargée de l'administration générale du corps, et de cette mission vague qu'on appelle la coordination, la centralisation. Voilà des expressions qui ne sont pas très nettes.

Le contrôle tel qu'il est organisé dans le Département de la guerre est un corps composé de personnes tout à fait indépendantes, ayant une autorité tout à fait suffisante, qui vont dans tous les établissements, dans tous les corps de l'armée, et qui contrôlent avec leur bon sens et avec la connaissance qu'ils ont des règlements.

Ce n'est pas ce qu'on va faire pour la marine, on organise surtout un contrôle permanent local, indépendant du commandant en chef et qui peut suivre tous les mouvements de l'établissement ou de l'arsenal. Je dis que là est la faute. Cela constitue un dualisme, ce dualisme que l'on critique toujours et qu'on installe toujours aussi.

Mais, dira-t-on, ce contrôle ne touchera pas aux pouvoirs administratifs du commandant en chef !

Eh bien, si ! du moment que ce contrôle est permanent, il touche fatalement aux pouvoirs du commandant en chef. Seul, le contrôle mobile, intervenant n'importe quand et n'importe où, n'y touche pas.

Si le contrôle est permanent, si chaque acte administratif est surveillé par le contrôleur, si le contrôleur est installé comme censeur à poste fixe, il n'est plus possible qu'un mouvement administratif soit fait sans sa permission. Le mot « permission » n'est pas prononcé, mais tous les gestes d'une demande de permission doivent être faits.

Il y a donc, d'une part, celui qui est censé avoir la responsabilité, celui qui commande en chef, ou du moins qui est le chef de l'administration, et de l'autre, celui qui peut arrêter quand il veut. Et qu'on ne dise pas que le chef de contrôle ne peut pas dire non. Le mot est dans le rapport : « Le contrôle est préventif. » Donc le contrôleur peut intervenir pour empêcher un acte.

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — Mais il n'empêche pas l'action ; il ne peut pas l'empêcher.

M. Maurice ROUVIER. — Il signale les irrégularités et rend ainsi un grand service à celui qui est responsable.

M. le comte d'AGOULT. — Je crois qu'il empêche l'action, comme les colonels sous l'empire empêchaient les votes. Vous savez comment se passait le vote dans l'armée. Le colonel disait : « On pourra voter comme on voudra ; on mettra tous les bulletins « oui » dans le casque du lieutenant-colonel et tous les bulletins « non » dans le mien. Le premier qui touchera à mon casque aura affaire à moi. » (*On rit.*)

Le contrôleur agira de même vis-à-vis de la liberté administrative des commandants en chef. Le commandant en chef ne pourra pas faire un mouvement sans l'autorisation du contrôle.

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — C'est pour éclairer le commandant en chef que le contrôle existe dans le port, de même qu'à Paris le contrôle existe pour éclairer le ministre. Ce n'est donc pas pour empêcher les services administratifs d'agir que le contrôle fonctionne, c'est pour éclairer l'homme responsable des actes administratifs.

M. LE RAPPORTEUR. — Nous le démontrerons tout à l'heure.

M. le comte d'AGOULT. — Il doit alors être sous ses ordres. Ce serait conforme à l'habitude française qui met toujours le contrôle local sous les ordres du chef local et tout le contrôle général sous les ordres du ministre. Dans l'administration départementale, il n'y a qu'un contrôle qui surveille au nom du ministre ; tout le personnel de l'administration départementale est sous les ordres du chef départemental. Vous faites l'inverse dans la marine et vous allez installer le dualisme. Vous allez soustraire au commandant en chef le pouvoir administratif, et vous ne le donnerez à personne.

Voilà le danger, il n'y aura plus de responsabilité. Car le contrôleur n'est pas responsable en droit quand, en fait, seulement, il peut tout empêcher tandis que le commandement qui a la responsabilité en droit n'a pas la liberté administrative en fait.

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — Mais non.

M. le comte d'AGOULT. — Le contrôle préventif empêchera tout. On me dit non, mais les faits répondent oui.

M. Edouard LOCKROY. — La preuve, c'est qu'il n'a jamais rien empêché et il y a longtemps qu'il fonctionne.

M. le comte d'AGOULT. — Il n'a jamais empêché le désordre, je le reconnais ; vous me répondrez, mais voilà ma pensée.

Quand on installe un contrôleur permanent dans un établissement ou dans un arsenal à côté du préfet maritime, on manque à ce principe qui a été inscrit dans la loi de 1882, à savoir que le commandement et l'administration doivent être dans les mêmes mains. (*Très bien ! très bien ! sur divers*

*bancs.*) On enlève l'administration au commandant et on ne la confie à personne; elle reste en l'air, il y a dualisme, l'administrateur ne peut bouger de crainte du contrôleur, et le contrôleur tout en devenant un personnage important, ne fait rien.

M. l'amiral RIEUNIER. — C'est très exact.

M. le comte d'AGOULT. — Ce système a été installé en Chine, c'est le système du censeur, vous voyez ce qu'il a produit. (*Mouvements divers.*)

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — En Chine, le censeur n'existe qu'à l'état mobile.

M. l'amiral RIEUNIER. — Il devrait exister de la même façon en France.

M. le comte d'AGOULT. — Il n'existe pas à l'état mobile à Pékin, il y est à poste fixe ; c'est le censeur qui a fini par arrêter l'impératrice.

M. d'Agoult reproche au projet de loi sur le contrôle de la marine de présenter quatorze articles, alors que dans la loi sur l'administration de l'armée la question du contrôle est réglée en quatre articles. En premier lieu, il a commis une erreur involontaire mais manifeste. Le projet n'a que treize articles, et encore le dernier, est-il un article d'ordre général qui ne doit pas plus être compté dans un texte que dans un autre; en outre, consultons le *Journal militaire* de 1882 (premier semestre, pages 86 et suivantes), nous verrons que ce qui a trait au contrôle de la guerre fait l'objet de dispositions éparses dans les articles 3, 25, 26, 42, 43, 44 et au tableau H de la loi du 16 mars 1882; enfin ces articles sont fort développés. La critique, d'ailleurs, est assez futile. Ce qu'il faudrait montrer, c'est qu'il y a des prescriptions superflues.

Il reproche à l'article 3 de constituer, à Paris, en faveur de l'inspection une grande administration chargée de coordonner et de centraliser les travaux des ports — cela lui paraît trop vague pour être justifié. L'orateur n'a pas compris le texte qu'il incrimine. La grande administration dont il parle se compose simplement du nombre d'inspecteurs déjà présents au ministère, ils sont six chargés du contrôle des divers bureaux et, en outre, chacun d'eux, sous la haute surveillance du directeur, veille à ce qu'une suite sérieuse soit donnée aux travaux des inspecteurs des ports, ces travaux ne pouvant plus, comme jadis, disparaître dans ces insondables oubliettes qu'on appelle les cartons du ministère. Voilà, j'imagine, des attributions fermes et précises.

M. d'Agoult critique ensuite le dualisme de pouvoirs qui, selon lui, résulte de la présence simultanée dans un port du contrôleur

permanent à côté du commandant en chef; il craint que le censeur ne régente fatalement le commandant en chef ainsi que cela se passe en Chine.

On ne s'attendait guère à voir la Chine en cette affaire. Hâtons-nous d'ajouter qu'un préfet maritime ou un directeur d'établissement, à moins qu'il n'ait perdu le sentiment de sa haute position et de son autorité, n'hésitera jamais à passer outre aux observations du contrôle quand elles lui semblent mal fondées, ou même quand il aura de sérieuses raisons d'agir ainsi. Ce qui arrête malheureusement trop de chefs, c'est la crainte des responsabilités, et il est certain que les observations du contrôle ont souvent pour résultat de les mettre bien en lumière; c'est peut-être ce qu'on n'aime pas. On préférerait avoir un organisme à soi, des surveillants administratifs à son usage, auxquels on dirait : votre devoir est de me signaler toutes les irrégularités, ne laissez rien passer; sauf à ajouter : gare à celui qui fera des histoires et qui troublera le service par ses observations. Celui-là on le rattraperait le jour des propositions d'avancement; on agirait exactement comme le colonel de l'empire dont l'orateur a évoqué l'amusant souvenir.

Un mot suffit à montrer le néant de l'argumentation qu'on voudrait diriger, à ce point de vue, contre le contrôle : il est impossible de citer un seul cas dans lequel l'inspection aurait arrêté une opération. Son rôle est préventif en ce sens qu'elle fait ses observations avant que l'acte administratif ne soit consommé, mais cela ne veut pas dire et n'a jamais voulu dire qu'une observation joue le rôle d'un frein automatique.

Il ne saurait donc y avoir de déplacement des responsabilités; le vrai responsable, c'est celui qui a le pouvoir d'agir et l'autorité; en fait, les préfets maritimes ont, à juste titre, toute l'autorité, à eux d'en user dans la limite des règlements. Le contrôle n'intervient que s'ils franchissent cette limite.

A côté de ce dualisme dangereux et de cette irresponsabilité organisée sous une étiquette de responsabilité apparente, il y a un autre défaut à la loi.

On n'organise pas le contrôle mobile qui est indispensable. Dans les cadres fixés par l'état annexé à cet article 3, le nombre des contrôleurs mobiles est insuffisant. Pour le service des missions il n'y a que quatre personnes.

Eh bien! je dis que c'est par le service des missions qu'on peut contrôler

le Département d'une façon suffisante, avec un peu de recul et de largeur de vue. Les personnes qui vivent dans le contrôle local contrôlent les détails, ce qu'elles voient tous les jours ; mais petit à petit, vivant dans cette atmosphère, elles ne peuvent pas voir les choses d'ensemble : c'est ce manque de vue d'ensemble qui est l'habitude de la marine ; les personnes vivent dans les détails et ne voient pas les réformes à faire. Le contrôle mobile seul peut venir dans un arsenal et émettre des idées générales. Eh bien, ce contrôle mobile n'est pas organisé ; on y met quatre personnes.

Or, je vais vous citer un exemple de la nécessité du contrôle mobile et de l'insuffisance, à mon avis, du contrôle permanent. Celui-ci a existé jusqu'ici ; il différait en certains points de l'organisation qu'on veut faire. mais enfin il a existé. Il était exercé par des hommes certainement fort instruits, fort distingués et de très bonne volonté. Eh bien, il leur a échappé des faits considérables, ils ne les ont pas vus ; parce qu'ils étaient permanents, et ces faits étaient signalés par qui ? Par des inspecteurs des finances, qui ne connaissaient rien à la marine, qui venaient dans un port et découvraient ce qui se passait là.

A Toulon, il y a eu une comptabilité occulte de l'artillerie pendant longtemps, une double comptabilité. Il y avait un inspecteur dans le port, c'était l'honorable commissaire actuel du Gouvernement ; il n'a pas signalé cette irrégularité. Comment a-t-elle été signalée ? Par l'inspecteur des finances, qui était à Brest et qui l'a apprise par une conversation. Vous voyez donc, par cet exemple typique, que le contrôle permanent, si bien exercé qu'il soit, par des personnes tout à fait compétentes, ne produit pas les mêmes résultats que le contrôle mobile. Et ce n'est pas la seule chose que l'honorable inspecteur de ce port a laissé échapper à son attention. Dans des recensements d'une commission qu'on a appelée la commission de Courthille, il y a eu des erreurs qui n'ont pas été signalées ; elles ont encore été relevées par le contrôle mobile de Brest.

Toute l'organisation proposée est donc insuffisante comme contrôle mobile ; elle est superflue comme contrôle permanent. Il y a une raison bien simple à cela : c'est que fatalement, ainsi que je vous l'ai dit, ces lois sont préparées par ceux qui les exécutent, par les corps eux-mêmes ; or il est très fatigant, très dur, de faire un contrôle mobile : il faut subir la vie d'hôtel, travailler sans secrétaire, aller par tous les temps dans des villes éloignées. Le contrôle permanent, au contraire, finit par procurer une existence assez douce ; il suffit d'aller à Toulon, à Brest, dans un port quelconque pour voir l'installation des contrôleurs permanents. On comprend que les contrôleurs, s'ils font eux-mêmes la loi, doivent préférer le contrôle permanent au contrôle mobile : ils ont des bureaux, des secrétaires, des serviteurs, des moyens de transport.

Quand ils font des lois, fatalement ils s'inspirent de leur intérêt.

M. le Rapporteur. — Il n'y a pas une majorité d'inspecteurs dans cette Chambre.

M. Edouard Lockroy. — Ni dans la commission du budget, ni dans le Gouvernement.

M. le comte d'Agoult. — Je me suis borné à vous dire que, quand une loi était préparée par un corps, le résultat que j'ai indiqué était fatal.

M. Edouard LOCKROY. — Avez-vous été dans les ministères? les avez-vous vus préparer les lois? les avez-vous vus, en particulier, préparer celle-ci?

M. le comte d'AGOULT. — Qu'entendez-vous par « préparer une loi »? Je n'ai pas, bien entendu, vu l'acte matériel d'écriture, pour la bonne raison que cela se fait dans des réunions de commissions.

M. Edouard LOCKROY. — Avez-vous assisté à des réunions de ces commissions?

M. le comte d'AGOULT. — J'ai toujours vu dans la marine les lois préparées par ceux qui les exécutent.

M. Edouard LOCKROY. — Vous affirmez des faits dont vous n'êtes pas sûr et qui se passent autrement que vous le dites.

M. le comte d'AGOULT. — Ils ne se passent pas autrement que je le dis, et je ne crois pas qu'il y ait à la marine un corps qui puisse préparer une loi contraire à l'intérêt du corps; c'est impossible dans ce ministère comme dans les autres.

Vous êtes donc arrivés à ne pas organiser le contrôle mobile comme il devrait l'être, le contrôle qui seul signale les grosses erreurs et les grosses réformes. On ne lui donne que quatre contrôleurs; mais le contrôle à terre, dans les bureaux, celui qui a la vie douce, a trente-quatre contrôleurs. Vous dotez le contrôle qui est inutile, et celui qui serait utile, vous ne le créez point.

Je vous ai dit que le contrôle permanent était nuisible. Voici pourquoi. Il est tatillon, ce qui est une mauvaise manière de faire de l'administration. Il ne voit que le détail, ne signale et ne poursuit que le détail, et quand il s'agit de poursuivre des fautes, si on ne voit que le détail, on poursuit trop. S'il y a tant de retards dans les ports, — et vous savez s'il y en a, — ils proviennent souvent de l'examen minutieux de l'inspection.

On m'a cité un port où l'inspection a pu faire rectifier dans une année 10,000 pièces, je crois, — je ne me souviens pas exactement du chiffre; — et ce n'était là encore, me disait-on, qu'une infime partie des observations qu'elle avait faites.

Vous voyez quel amas de papier cela fait et vous jugez des retards qu'apporte fatalement le service du contrôle permanent. Voilà pourquoi je crois absolument nécessaire de supprimer le contrôle permanent et de créer très fortement ce contrôle mobile que vous avez tout à fait oublié. Non seulement vous n'y mettez que quatre inspecteurs, mais il arrivera fatalement que l'on y mettra les inspecteurs en disgrâce, ceux qui seront les moins bons. Ainsi jamais le Parlement ne saura par l'intermédiaire du contrôle ce qui se passe dans la marine.

Et c'est là ce qu'il y a de dangereux : le Parlement croira avoir fait une réforme dont il attendra vainement pendant des années les résultats.

La marine a besoin d'être contrôlée par le Parlement; il ne faut pas qu'il y ait un contrôle fictif sur lequel on ne puisse pas se fier, un contrôle que j'appellerai un contrôle gelé, et c'est là ce qu'on vous propose d'organiser.

Il y a deux ou trois points dans cette loi qui m'ont convaincu qu'elle a été préparée par un corps; un entre autres. On y a introduit non seulement la création d'un grade, mais même la nomination à ce grade. Jusqu'ici les nominations étaient réservées au pouvoir exécutif; cette fois, elles se

ministère intéressé sur tous les points où l'entente est possible; ce travail préliminaire était d'autant plus nécessaire dans la circonstance que diverses modifications étaient apportées au texte du projet primitif déposé par M. Lockroy.

De là à dire que la loi a été préparée par un corps il y a loin.

M. le Président. — La parole est à M. le rapporteur.

M. Gerville-Réache, *rapporteur*. — La Chambre me permettra de passer rapidement sur les questions personnelles qui ont été apportées à cette tribune.

M. l'amiral Rieunier. — Il était nécessaire d'en parler.

M. le Rapporteur. — Je considère que ces questions ne peuvent que rabaisser un débat qui gagnerait à rester à la hauteur où l'ont placé le projet du Gouvernement et le rapport de la commission de la marine.

Cependant je dois dire à la Chambre comment est née contre le contrôle cette opposition violente dont elle a vu tout à l'heure une manifestation à la tribune.

Le corps de l'Inspection inspectait autrefois dans les conditions qu'a indiquées M. d'Agoult; c'était l'inspection muette, l'inspection « gelée », pour me servir de son expression. Elle faisait des rapports dont il n'était tenu absolument aucun compte. L'inspection voyait les fautes, les erreurs, elle les signalait; mais ses rapports n'étaient pas lus, ou, quand ils l'étaient, ils lui attiraient des remontrances, des reproches, parfois même des répressions. J'en pourrais citer des exemples.

En 1884, lorsque j'ai été chargé par la commission du budget de faire le rapport sur le budget de la marine, je connaissais l'existence de ces documents importants dont on ne tirait aucun parti pour la chose publique; j'en ai demandé la communication pour la commission du budget et en son nom.

En lisant ces documents qui se rapportaient aux années précédentes, j'y ai trouvé une foule d'observations de la plus haute importance, tant au point de vue du contrôle du Parlement qu'à celui du Gouvernement. J'ai consigné alors dans mon rapport sur le budget de 1885 un certain nombre d'observations faites par le contrôle.

C'est à quoi faisait allusion tout à l'heure M. l'amiral Rieunier, quand il vous disait que le contrôle fournit des renseignements au Parlement.

Eh bien! oui, le contrôle le fait, mais il le fait dans les conditions régulières que je viens d'indiquer à la Chambre. Jamais, à aucun moment, le contrôle n'a fait de communication sans en avoir été sollicité par la commission du budget, par les rapporteurs du budget de la marine, et sans avoir été mis en demeure de le faire par les ministres eux-mêmes.

La marine s'est émue des renseignements que les rapporteurs du budget tiraient des rapports de l'inspection; à ce moment, un ministre crut pouvoir refuser la communication de ces rapports. Ce ministre, c'était l'honorable amiral Rieunier. (*Exclamations à gauche.*)

Voici ce qui s'est passé. Le rapporteur était M. Gerville-Réache. Il saisit

ments du matériel a laissé échapper quelques articles et que c'est encore M. Brunet qui a sauvé la situation. Grand bien lui fasse! on a toujours admis qu'un inspecteur venant après un de ses collègues pouvait trouver quelque chose que le premier avait laissé passer, un troisième, survenant, aurait aussi quelque chose à dire. Cela tient à la tournure différente de leur esprit — cela ne prouve rien pour ou contre l'inspection purement mobile; un inspecteur en chef en affectant ses subordonnés tantôt à un service, tantôt à un autre, procure sous ce rapport au contrôle permanent tous les avantages qu'en retire le contrôle mobile.

Si le projet de loi n'organise pas plus fortement le contrôle mobile, la raison en serait, d'après M. d'Agoult, que les inspecteurs trouvent moins pénible le contrôle permanent; ayant préparé eux-mêmes leur loi, ils l'ont faite suivant leurs convenances.

A ces affirmations, il est aisé de répondre péremptoirement. Les inspecteurs sont des hommes comme les autres, ils n'aiment pas la lutte pour elle-même, et leur situation serait beaucoup moins délicate, tranchons le mot, moins pénible, s'ils pouvaient se contenter de faire des vérifications éventuelles et passagères. S'ils persistent (à l'unanimité moins deux) à réclamer la permanence de leurs fonctions dans les arsenaux, c'est qu'en leur âme et conscience ils considèrent comme la rançon du bien de l'État, la situation difficile que certaines personnes cherchent à leur faire; ils souffrent parfois des inimitiés qui se dissimulent mal; ils s'y résignent dans la conviction profonde où ils sont que, sans eux, l'irrégularité dans le service deviendrait un mal incurable et désastreux pour la marine. A ne rechercher que leur avantage personnel et leur tranquillité d'esprit, les inspecteurs seraient tous partisans du contrôle mobile.

Ce point de vue a échappé à M. d'Agoult, mais lui-même, au cours de sa carrière maritime, a su trop bien garder l'idée du devoir pour ne pas apprécier et comprendre les raisons qui viennent d'être exposées. Ce qu'on peut difficilement prendre au sérieux, par exemple, c'est l'allégation relative à l'élaboration du projet de loi; à en croire l'orateur, les inspecteurs auraient tout fait, alors que leur tâche a consisté à fournir, sur l'ordre du ministre, au rapporteur, les renseignements indispensables. Chaque fois que le gouvernement prépare un projet de loi, il est naturel, pour éviter des erreurs, que le rapporteur du projet se mette d'accord avec le

ministère intéressé sur tous les points où l'entente est possible; ce travail préliminaire était d'autant plus nécessaire dans la circonstance que diverses modifications étaient apportées au texte du projet primitif déposé par M. Lockroy.

De là à dire que la loi a été préparée par un corps il y a loin.

M. le Président. — La parole est à M. le rapporteur.

M. Gerville-Réache, *rapporteur*. — La Chambre me permettra de passer rapidement sur les questions personnelles qui ont été apportées à cette tribune.

M. l'amiral Rieunier. — Il était nécessaire d'en parler.

M. le Rapporteur. — Je considère que ces questions ne peuvent que rabaisser un débat qui gagnerait à rester à la hauteur où l'ont placé le projet du Gouvernement et le rapport de la commission de la marine.

Cependant je dois dire à la Chambre comment est née contre le contrôle cette opposition violente dont elle a vu tout à l'heure une manifestation à la tribune.

Le corps de l'Inspection inspectait autrefois dans les conditions qu'a indiquées M. d'Agoult; c'était l'inspection muette, l'inspection « gelée », pour me servir de son expression. Elle faisait des rapports dont il n'était tenu absolument aucun compte. L'inspection voyait les fautes, les erreurs, elle les signalait; mais ses rapports n'étaient pas lus, ou, quand ils l'étaient, ils lui attiraient des remontrances, des reproches, parfois même des répressions. J'en pourrais citer des exemples.

En 1884, lorsque j'ai été chargé par la commission du budget de faire le rapport sur le budget de la marine, je connaissais l'existence de ces documents importants dont on ne tirait aucun parti pour la chose publique; j'en ai demandé la communication pour la commission du budget et en son nom.

En lisant ces documents qui se rapportaient aux années précédentes, j'y ai trouvé une foule d'observations de la plus haute importance, tant au point de vue du contrôle du Parlement qu'à celui du Gouvernement. J'ai consigné alors dans mon rapport sur le budget de 1885 un certain nombre d'observations faites par le contrôle.

C'est à quoi faisait allusion tout à l'heure M. l'amiral Rieunier, quand il vous disait que le contrôle fournit des renseignements au Parlement.

Eh bien! oui, le contrôle le fait, mais il le fait dans les conditions régulières que je viens d'indiquer à la Chambre. Jamais, à aucun moment, le contrôle n'a fait de communication sans en avoir été sollicité par la commission du budget, par les rapporteurs du budget de la marine, et sans avoir été mis en demeure de le faire par les ministres eux-mêmes.

La marine s'est émue des renseignements que les rapporteurs du budget tiraient des rapports de l'inspection; à ce moment, un ministre crut pouvoir refuser la communication de ces rapports. Ce ministre, c'était l'honorable amiral Rieunier. (*Exclamations à gauche.*)

Voici ce qui s'est passé. Le rapporteur était M. Gerville-Réache. Il saisit

la commission de ce refus. Il insista au nom des droits de la Chambre pour avoir la communication demandée, et il fit prévaloir les prérogatives du Parlement, en faisant imposer au ministre la communication de ces documents.

M. l'amiral RIEUNIER. — J'ai reçu l'ordre du conseil des ministres de faire cette communication ; je l'ai faite.

M. LE RAPPORTEUR. — Depuis cette époque une sourde haine s'est manifestée contre l'inspection ; vous venez d'en voir quelques effets à la tribune. Cet état de choses est regrettable, et j'espère que nous y mettrons fin.

Je n'ai pas entendu sans émotion les critiques dirigées contre le chef du corps de l'Inspection, l'honorable commissaire du Gouvernement. Ceux qui ont étudié les questions maritimes, qui ont eu l'occasion de lire les rapports de l'inspection, qui ont suivi la carrière de M. l'inspecteur général Châtelain, sont unanimes à dire avec moi que non seulement il a fait preuve dans le cours de sa longue carrière d'une haute intelligence, mais aussi de conscience et, ce qui est encore plus rare, d'un véritable caractère. (*Très bien ! très bien ! à gauche.*) Il a rempli sa mission, souvent difficile, sans peur et sans crainte. Aussi j'ai été très surpris d'entendre un parlementaire lui adresser des reproches pour avoir fait son devoir, un devoir qui lui était imposé par les lois, qui lui serait imposé par son ministre et le Parlement, s'il y manquait. (*Applaudissements à gauche.*)

Je regrette d'avoir pour adversaire dans ce débat M. le vice-amiral Rieunier. J'en serais quelque peu embarassé si, à son autorité d'officier général et d'ancien ministre de la marine je n'avais à opposer de nombreuses et très hautes autorités civiles et militaires. La Chambre a été saisie de plusieurs projets sur le contrôle de la marine ; tous, sauf un seul, se prononcent contre la proposition qu'a esquissée à la tribune l'honorable amiral Rieunier. M. Henri Brisson, notre éminent collègue, a déposé sur le bureau de la Chambre, une proposition de loi sur le contrôle ; M. Delcassé, ministre des affaires étrangères, en a déposé une autre.

M. l'amiral RIEUNIER. — Rédigée à Toulon.

M. LE RAPPORTEUR. — Vous dites « rédigée à Toulon » ; c'est une affirmation. Il importe peu d'ailleurs. Ce que je puis dire, c'est que je l'ai lue et que je l'ai trouvée excellente.

J'ajoute que M. Lockroy, alors qu'il était ministre de la marine, a déposé un projet sur la même question ; que M. le ministre actuel de la marine en a déposé un autre, ce dernier a été adopté par la commission de la marine, présidée par notre éminent collègue M. de Mahy, ancien ministre de la marine. Tous ces projets sont contraires à la proposition que l'honorable amiral Rieunier a défendue à cette tribune.

Hors de cette enceinte, les hommes les plus autorisés dans les questions de la marine se sont prononcés dans le sens du projet qui vous est rapporté.

J'indique aux membres de ce côté de la Chambre (*à droite*), que des hommes compétents, des spécialistes dans lesquels ils ont la plus grande confiance, se sont prononcés également dans le même sens. M. le général de la Rocque, ancien directeur de l'artillerie, s'est prononcé très nettement en faveur de l'inspection telle qu'elle fonctionne ; M. l'amiral de Cuverville

et M. l'amiral Gervais se sont prononcés pour l'inspection permanente et pour l'inspection mobile; tous les deux sont d'anciens commandants d'escadre, tous les deux ont été chefs d'état-major à la marine et tous les deux sont des chefs éminents de la marine.

M. le comte d'AGOULT. — Voulez-vous me permettre un mot?

M. LE RAPPORTEUR. — Volontiers.

M. le comte d'AGOULT. — Tout le monde reconnait qu'un port doit être surveillé; ce que nous ne pouvons admettre, c'est que la surveillance, dans le port commandé par le préfet maritime, ne soit pas faite au nom du préfet maritime. Dans l'administration départementale, la surveillance est faite au nom du préfet; l'inspection faite au nom du ministre n'est pas permanente.

M. LE RAPPORTEUR. — Monsieur d'Agoult, vous avez déposé un amendement sur ce point; quand il viendra en discussion, si la Chambre le permet, je prends vis-à-vis de vous l'engagement de démontrer que le Parlement rendrait un mauvais service à la marine et aux finances publiques s'il supprimait l'inspection permanente.

M. Charles ROUSSE. — Il ne faut pas, en effet, confondre le commandement et l'administration.

M. LE RAPPORTEUR. — Il n'y a rien d'étonnant à ce que les autorités dont je viens de parler se soient prononcées pour un contrôle permanent. Depuis les temps les plus reculés, tous les grands esprits qui se sont occupés de cette question se sont tous prononcés dans le même sens.

Richelieu a posé les premières règles de l'institution du contrôle. Colbert les a consolidées. Le Premier Consul a étudié la question, et vous savez comment il étudiait les questions. M. Dufaure, président de la commission de 1849, s'en est occupé. Tous se sont prononcés dans le sens que nous avons admis nous-mêmes. Sous Napoléon III, M. Théodore Ducos, l'un des plus grands ministres de la marine, a rédigé avec soin un décret dont les dispositions principales, encore en vigueur, sont, en somme, celles que nous codifions dans le projet actuel.

M. l'amiral RIEUNIER. — Vous prêtez à Ducos des intentions qu'il n'avait certainement pas.

M. LE RAPPORTEUR. — Il ne s'agit pas d'intentions. Je pourrais vous citer les textes, ils sont formels vous les avez appliqués quand vous étiez ministre. D'autre part, amiral, je vous ai écouté avec soin, je ne vous ai pas interrompu et je vous demande la même bienveillance envers moi. *(Très bien! très bien!)*

François Arago avait, avant Ducos, agi dans le même sens. Plus tard, l'amiral Jauréguiberry, l'amiral Aube, des ministres de la marine qui étaient orientés dans des sens différents, tous ces ministres se sont prononcés pour la permanence de l'inspection dans les ports.

Comme je viens de l'indiquer à la Chambre, cette organisation existe depuis fort longtemps; c'est contre elle que luttent les administrations contrôlées. Depuis quelque temps, la lutte était si vive qu'on s'est décidé à vous saisir d'un projet de loi. Vous êtes appelés, en somme, à consolider par la loi les dispositions qui ont été prises par voie de décret depuis déjà plus de quarante ans.

M. l'amiral RIEUNIER. — Les décrets ne concernent que les personnes.

M. LE RAPPORTEUR. — Messieurs, je vous demande la permission de vous dire ce que doit être le contrôle, quelle est l'économie de la loi que je vous rapporte, quelle est l'organisation du contrôle que nous entendons vous soumettre, quelles sont les conséquences du projet au point de vue financier; je ferai cette démonstration avec une très grande rapidité, une très grande concision, au risque d'être un peu obscur pour ceux qui ne sont pas initiés aux affaires de la marine.

L'organisation de notre marine, pour être rationnelle, doit être basée, à mon sens, sur la détermination précise des responsabilités. C'est ce que demande M. d'Agoult, si je ne me trompe ; sur ce point je suis d'accord avec lui. C'est le manque de détermination des responsabilités qui fait que notre marine est dans l'état où elle se trouve à l'heure actuelle. Les responsabilités doivent, à mon avis, être saisies ; et elles doivent être aisément saisissables ; elles ne le seront qu'autant qu'il y aura un corps indépendant, qui pourra contrôler ce que fait l'administration, au ministère et dans les ports.

Vous êtes saisis d'un projet de loi qui organise ces responsabilités en créant l'autonomie des directions. Vous avez entendu discuter par avance ce projet de loi par M. l'amiral Rieunier ; M. le comte d'Agoult a également effleuré cette discussion. Ils vous disaient : « Il faut attendre que vous ayez discuté la question de l'autonomie des directions dans les ports. »

Je réponds à ces Messieurs que, quel que soit le parti que la Chambre prenne sur la question de l'organisation des directions, celle du contrôle peut être et doit être tranchée dès maintenant. Elle ne peut l'être que dans le sens du projet de loi qui vous est rapporté.

M. l'amiral Rieunier vous propose — et je vous demande la permission de préciser ce qu'il a développé à la tribune au milieu d'une certaine confusion — de confier au commissariat de la marine, corps d'administration, l'exercice d'une surveillance permanente sur tous les services.

M. l'amiral RIEUNIER. — C'est la solution de la commission interministérielle, composée des financiers les plus éminents, réunie tout récemment par M. le ministre de la marine.

M. LE RAPPORTEUR. — La proposition de cette commission n'est point en contradiction avec le projet que nous rapportons, et, quelle que soit la solution de la Chambre sur cette question, il reste encore indispensable d'organiser le contrôle tel que nous vous le proposons.

M. l'amiral Rieunier propose, dis-je, d'instituer une inspection purement mobile, qui irait inspecter à la fois les services d'action et le commissariat. De ce contrôle local, subordonné au préfet maritime, le ministre ne retirerait aucune garantie ; il pourrait tirer une certaine garantie d'un contrôle mobile, au point de vue de ses responsabilités ; mais cette garantie serait incomplète et insuffisante. (*Très bien! très bien! à gauche.*)

J'estime qu'il est indispensable, d'une part, de déterminer les responsabilités des divers corps de la marine, et, d'autre part, de les sanctionner.

Détermination précise des responsabilités et constitution d'un contrôle rigoureux mettant en jeu ces responsabilités, telle est, à mon sens, la formule d'une bonne organisation de la marine.

Pour ne parler que du corps du Contrôle qui est en question à l'heure actuelle : ce corps, gardien vigilant de la loi, défenseur attitré du Trésor, sauvegarde la responsabilité du ministre, mais il doit demeurer dégagé de toute participation à l'action. Je relève ici l'erreur qu'on commettait à cette tribune en indiquant que le contrôle prend une part à l'action et au commandement. Non, le contrôle ne s'immisce en quoi que ce soit ni dans l'action ni dans le commandement : il en est complètement empêché, et il ne pourrait s'écarter de cette règle qu'en violant sa loi organique.

Le contrôle présente au ministre le tableau fidèle et impartial de la marche des services ; il les surveille, il signale les erreurs et les fautes, mais en aucune mesure il ne peut et ne doit s'immiscer ni dans l'action ni dans le commandement. (*Très bien ! très bien !*)

Telle n'est pas la seule tâche du contrôle ; il est aussi un auxiliaire précieux de la Cour des comptes et du comité d'examen des comptes des travaux de la marine. Il doit porter toute son attention sur les pièces élémentaires de comptabilité. Jamais, à aucun moment, le contrôle n'a fait, ni inspiré une comptabilité quelconque, et on commettait une erreur manifeste en essayant de rendre le contrôle responsable de telle ou telle organisation administrative.

Cette organisation a été faite à diverses époques par des ministres qui en sont responsables. Quant à moi qui, depuis 1886, ai été mêlé à toutes les questions de comptabilité de la marine, j'affirme que jamais je n'ai trouvé le contrôle dirigeant l'action au sein des commissions. Quand nous avons fait la réforme de la comptabilité en 1888, c'était un commissaire général qui était à la tête du mouvement ; c'est lui qui rédigeait les documents que le ministre de l'époque s'est appropriés. En 1898, on a fait une nouvelle réforme de la comptabilité, mais c'est aussi le ministre de l'époque, et non le contrôle, qui l'a effectuée. Ne lui donnons donc pas les responsabilités qu'il n'a pas.

Le contrôle est le collaborateur du Parlement. C'est dans ses rapports que le Parlement peut suivre la plupart des lois qu'il a votées, et en particulier celles qui concernent les finances. C'est dans les rapports de l'inspection que le Parlement peut voir si l'on observe ses volontés, si l'on tient compte de ses décisions.

Toute la question revient à savoir si, pour remplir fructueusement sa mission, le contrôle doit être permanent dans les ports, s'il doit être simplement mobile, ou bien si, comme nous le prétendons, il doit être à la fois permanent et mobile. Voilà toute la question que vous avez à résoudre.

La nécessité d'un contrôle permanent au Département de la marine ne fait plus de doute aujourd'hui : tout le monde est d'accord qu'il est indispensable. Le débat porte — et je ne serai pas démenti par mes honorables contradicteurs — sur le seul point de savoir si on doit avoir un contrôle permanent dans les ports et dans les établissements hors des ports.

Chose en apparence curieuse ! deux grandes commissions extraparlementaires d'enquête — c'est à quoi ont fait allusion et M. l'amiral Rieunier et M. d'Agoult — nommées, l'une en 1849 et qui a fonctionné jusqu'en 1851, la seconde en 1894 et qui a fonctionné jusqu'en 1899, se sont prononcées contre le contrôle permanent, je le reconnais. C'est la seule autorité que nos

adversaires puissent invoquer. Mais cela n'est point pour surprendre ceux qui connaissent la marine : ces commissions étaient, en effet, composées en majeure partie de représentants des corps contrôlés, et nous ne devons pas nous étonner qu'elles se soient prononcées contre le contrôle permanent. C'était le seul moyen pour ces corps de manifester leur hostilité contre le contrôle.

Les corps de la marine sont composés d'hommes fort distingués et qui, individuellement, sont fort sympathiques ; mais, pris collectivement, les corps de la marine sont convaincus de leur puissance, et ils en sont convaincus jusqu'à l'excès ; dès lors, ils ne supportent ni la critique ni le contrôle. Dès qu'on leur fait sentir l'aiguillon d'un contrôle quelconque, ils se regimbent. Vous en avez eu la preuve à cette tribune : vous avez vu avec quel entrain deux anciens officiers de marine ont apporté ici leur opposition contre le contrôle.

M. le comte d'AGOULT. — Mais non ! Nous l'avons demandé tous deux, M. l'amiral Rieunier et moi !

M. GERVILLE-RÉACHE. — Quand j'examinerai vos amendements, je démontrerai à la Chambre, si elle le permet, que, sous couleur de demander un contrôle déterminé, vous détruisez celui qui existe.

M. le comte d'AGOULT. — En aucune façon, puisqu'il n'existe pas !

M. GERVILLE-RÉACHE. — Dès qu'on leur fait sentir l'aiguillon d'un contrôle quelconque, que ce soit celui de la Chambre, celui de la Cour des comptes ou celui d'officiers pris dans leur propre sein, ils résistent. Tant que vous n'aurez pas changé cet esprit d'indépendance à l'égard des lois et règlements, vous ne pourrez réaliser aucune réforme dans la marine.

Demandons-nous maintenant si la conception d'un contrôle purement mobile répond aux nécessités de la marine.

Je n'hésite pas à répondre : non ! avec les hautes autorités sous l'égide desquelles j'ai placé ma discussion en commençant. A mon sens, les abus échapperaient facilement à l'attention des contrôleurs de passage. Les contrôleurs permanents, au contraire, exercent véritablement une action préventive. Leur action est continue, ils s'assurent que les actes des préfets maritimes sont conformes aux lois, que les actes des subordonnés de ces derniers engagent légitimement les ressources votées par les Chambres, que les liquidations de dépenses sont faites d'une façon normale, que les payements effectués sont réguliers.

Tout cela, c'est ce que vous voulez, c'est ce que vous avez ordonné, et si vous abandonniez cette doctrine, il n'y aurait plus qu'un parti à prendre : remettre au Département de la marine une somme en bloc dont il ferait l'usage qu'il voudrait. Il n'y aurait plus besoin de discuter le budget de la marine par chapitres et par articles : il suffirait de remettre les sommes nécessaires à nos marins.

Dans des commissions de comptabilité ou d'examen des comptes que je préside, j'ai entendu formuler cet avis par des marins de grande valeur. Ils disaient qu'on devrait leur remettre une somme déterminée et avoir foi en leur honneur et en leur honorabilité pour les gérer et ne plus s'en préoccuper, parce qu'ils en feraient certainement un emploi légitime.

Voilà comment on entend la comptabilité dans certains milieux mari-

times. Cette manière ne peut être admise ni par vous ni par la Cour des comptes. (*Très bien! très bien!*)

Voyons maintenant quels sont les reproches que l'on adresse au contrôle? Je les examinerai très brièvement; peut-être me fournira-t-on l'occasion de revenir sur ces différents points sur lesquels je n'entends pour le moment que passer et donner un avis motivé mais rapide, et que je m'efforcerai de rendre aussi clair que possible.

On reproche au contrôle d'entraver les services. C'est là un reproche sans fondement, puisque aux termes des règlements qui régissent le contrôle et aux termes du projet de loi qui vous est présenté, nous disons formellement que le contrôle ne pourra jamais, en aucune circonstance, intervenir dans l'action, il ne pourra empêcher, suspendre, diriger aucune opération.

M. le comte d'AGOULT. — Et pourtant vous dites qu'il est préventif. Ce sont là deux données contradictoires.

M. LE RAPPORTEUR. — Mon cher collègue, vous vous trompez; le contrôle est préventif, en ce sens que l'homme d'action, le ministre ou le préfet maritime, avant d'engager, par exemple, une dépense, demande au contrôleur s'il a le droit de le faire. Le contrôleur répond oui ou non, et puis l'homme d'action décide en dernier ressort. Il suit l'avis du contrôle ou il l'écarte, sous sa responsabilité; mais en aucune mesure le contrôle ne paralyse l'action.

Si vous voulez instituer un débat plus complet sur ce point, j'accepte votre rendez-vous, mais quant à présent, je vous prie de vouloir bien m'écouter. Les questions dont je parle sont très arides, très ardues. Je ne m'étonnerais pas de n'être pas complètement compris (*Si! si! — Parlez!*), mais j'ai le devoir de faire une très courte réponse aux objections qui ont été formulées. (*Parlez! parlez!*)

On dit que l'existence côte à côte des contrôleurs et des contrôlés est une source de difficultés où les contrôleurs perdent leur autorité et leur prestige. Je reconnais que ces difficultés naissent de ce que la situation des corps n'est pas nettement déterminée. En sorte que vous avez un corps de contrôle qui remplit la mission la plus délicate, la plus difficile, et son existence même est constamment mise en question par les corps contrôlés. C'est pour ces motifs qu'il est intéressant que vous fassiez une loi qui lui donne une situation nette et définitive vis-à-vis des corps contrôlés.

Nos contradicteurs prétendent que l'inspection permanente constitue une surabondance de contrôle avec le commissariat de la marine. Cette thèse a été soutenue par l'amiral Rieunier. Je lui demande pardon de le lui dire, mais le fait n'est pas d'une exactitude rigoureuse; l'amiral Rieunier confond deux contrôles : il confond le contrôle général fait dans l'intérêt du ministre, c'est-à-dire dans l'intérêt du pays tout entier, de la France, avec le contrôle particulier, qui est laissé aux soins du commissariat de la marine et fait dans l'intérêt des préfets maritimes.

Ce sont deux contrôles parfaitement distincts. L'un est exercé par un corps d'administrateurs qui agit et qui est subordonné au préfet maritime, tandis que le corps du Contrôle que nous organisons est un corps indépendant de l'administration, qui constate les faits avec une pleine et entière

liberté et fait connaître ses constatations, s'il y a lieu, au ministre lui-même.

On dit aussi que les résultats de l'inspection sont nuls. Eh bien! rassurez-vous : les corps contrôlés sont les seuls à prétendre que les résultats de l'inspection sont sans importance; mais quant à nous, qui ne sommes pas un corps contrôlé, quant à la commission du budget, quant à vous tous, si vous preniez la peine de lire les rapports d'inspection, vous verriez que le contrôle de l'inspection est d'une importance considérable et que les résultats qu'il donne sont de la plus haute importance.

On ajoute, — et c'était une objection qui était de nature à m'impressionner beaucoup, si elle était fondée, — on ajoute que le contrôle est une entrave pour le commandement. Il est certain que si le contrôle pouvait, à un moment quelconque, paralyser le commandement, il faudrait le modifier, car le commandement doit être libre, il doit avoir sa responsabilité, et il doit agir sans aucune entrave.

Mais, Messieurs, si le contrôle avait été une entrave quelconque pour le commandement, pouvez-vous admettre que le Premier Consul, qui a étudié la question, qui l'a tranchée par un décret de floréal an VIII, se serait prononcé pour le contrôle permanent? Pouvez-vous admettre que les ministres de Napoléon III, dont le gouvernement, je suppose, était un gouvernement d'autorité, auraient organisé le contrôle permanent? C'est inadmissible.

Pouvez-vous admettre que les officiers généraux dont j'ai dit les noms se seraient prononcés pour le contrôle permanent, si ce contrôle gênait dans une mesure quelconque l'action du commandement. Il suffit de poser la question.

Je n'aurai pas de peine à établir, d'autre part, que le contrôle de la marine est opéré dans des conditions différentes que les contrôles soit des finances, soit de la guerre, soit même des colonies. M. d'Agoult n'a fait qu'esquisser cette objection. Aussi je n'insiste pas, quant à présent, mais dès maintenant j'indique qu'il y a de grandes dissemblances dans les conditions d'existence de ces divers contrôles.

La démonstration pourra en être faite si un amendement déposé par M. d'Agoult sur la question est maintenu.

M. le comte d'AGOULT. — Il est maintenu.

M. LE RAPPORTEUR. — Eh bien! quand il viendra en discussion et que vous l'aurez soutenu, je montrerai à la Chambre que le contrôle de la marine a forcément de grandes différences avec le contrôle soit de la guerre, soit des finances. En ce qui concerne celui des colonies, je dis en passant que déjà on revient au contrôle permanent, puisqu'on a créé un contrôle permanent en Indo-Chine et à Madagascar.

Le contrôle que nous vous demandons d'organiser est donc constitué de la façon suivante : un contrôle permanent au ministère de la marine, un contrôle permanent dans les ports et dans les établissements hors des ports, et enfin un contrôle mobile.

Au ministère de la marine est placée la direction du contrôle qui aura la haute main sur le contrôle du Département, sur le contrôle permanent dans les ports et les établissements, et sur le contrôle mobile.

Pour rendre le contrôle à ces divers degrés tout à fait indépendant à

l'égard des contrôlés, nous ne lui attribuons aucune hiérarchie militaire, nous ne lui donnons pas de galons : nous avons emprunté à l'armée son système, qui est excellent, en conférant au contrôle la correspondance des grades, avec des broderies, sans les galons qu'on lui donnait jusqu'ici. Nous imitons ce qui existe au ministère de la guerre et n'y donne lieu à aucun désagrément. Nous donnons aux contrôleurs la hiérarchie et les grades du contrôle de l'armée. Nous le faisons dans l'intérêt de leur indépendance.

Pour que cette indépendance soit exercée avec utilité, sans danger pour les services contrôlés, nous avons inséré dans le texte qui vous est proposé une disposition en vertu de laquelle les contrôleurs, avant de faire leur rapport, sont obligés de soumettre leurs conclusions aux services contrôlés. Nous exigeons donc qu'il y ait contradiction entre le contrôleur et le contrôlé.

L'inspection mobile aura, elle, pour mission de maintenir l'unité de vues entre la direction du contrôle du Département, l'inspection permanente dans les ports, et l'inspection mobile qui ira dans les établissements hors des ports ou qui ira contrôler les services qui échappent à l'action directe du contrôle permanent.

Ainsi complété, le contrôle du Département répondra aux divers besoins de la marine; désormais il sera assuré par la loi qui constituera, en ses modalités diverses, un corps vigoureux, complètement indépendant, répondant aux divers services que nous lui demandons dans l'intérêt des finances et du contrôle parlementaire.

Dans cette conception, le corps du Contrôle, seul, fera du contrôle sur les services d'action. Il ne sera plus possible au commissariat d'exercer un contrôle à côté, qui entrerait en conflit avec le contrôle de l'inspection. Cette organisation fera cesser l'espèce de rivalité, d'hostilité qui existe actuellement entre deux grands corps qui sont également remarquables, également composés d'hommes très distingués, mais qui rivalisent dans des conditions un peu dangereuses pour le bien du service. Nous considérons que, strictement renfermés dorénavant dans l'exercice d'attributions précises, attributions qui vous sont proposées, les officiers du commissariat et ceux du contrôle pourront comprendre qu'il n'existe entre eux aucune cause raisonnable de jalousie ou d'animosité. A la rivalité actuelle nous substituons une généreuse et féconde émulation dans l'intérêt des services publics.

Le commandement, de son côté, trouvera dans le corps du Contrôle un auxiliaire utile, complètement indépendant. Le contrôle le renseignera avec franchise, avec liberté, avec respect, puisque le commandement a toujours la responsabilité de l'action supérieure.

Que demandons-nous au Trésor pour faire tout cela? C'est la question que l'honorable amiral Rieunier soulevait en terminant son discours. Il vous disait : Vous allez encore dépenser une centaine de mille francs pour faire œuvre inutile. Non, amiral. Vous avez d'abord commis une petite erreur de fait que je tiens à relever : ce n'est pas 100,000 francs que nous dépenserons; — même si nous devions dépenser 100,000 francs, à mon sens il ne faudrait pas regretter la dépense — nous ne dépenserons que

57,000 francs. M. le commissaire du gouvernement me disait tout à l'heure à mon banc que la dépense n'atteindra pas 50,000 francs; mes calculs personnels m'amènent à 57,000 francs. Mais que ce soit 50,000 francs ou 57,000 francs, nous ne devons pas reculer devant ce petit sacrifice.

Il ne faut pas perdre de vue que le contrôle aura à contrôler un budget de 365 millions.

M. l'amiral Rieunier. — Il n'y a plus de troupes d'infanterie ni d'artillerie à contrôler.

M. le Rapporteur. — C'est là un détail qui ne réduit le budget de la marine que de 26 à 28 millions; ce n'est donc pas une objection décisive.

Le contrôle organisé tel que nous l'avons demandé coûtera environ 14 centimes par 100 francs des ressources votées au budget, sans comprendre dans cette dernière somme les richesses accumulées dans les différents ports et dans les différents établissements de la marine.

La nécessité de ce contrôle que nous vous proposions s'impose d'une façon absolue, encore plus aujourd'hui qu'hier. Vous venez d'adopter un programme; vous serez amenés à le réaliser. Je ne suis pas intervenu dans le débat de ces jours derniers parce que j'estimais que la tribune était parfaitement occupée; mais vous avez, après discussion, établi un programme; on a dit que c'était une direction morale que vous donniez : il est vrai que vous n'avez pas voté les ressources, mais vous serez amenés à les voter; la force des choses vous y entraînera. Dès maintenant, par conséquent, vous avez virtuellement augmenté le budget de la marine. Il faudra des crédits nouveaux; vous en avez même voté déjà. La nécessité d'un contrôle s'impose donc à nous d'une façon beaucoup plus impérieuse.

Les conséquences financières de la réforme ne constituent pas une charge véritablement appréciable si l'on veut considérer la puissance de l'organisme dont nous vous demandons la création.

Pour que cette réforme soit efficace, féconde, il faut que les divers services de la marine apportent à l'État leur concours le plus absolu. Je suis sûr qu'ils le donneront; il suffit de le leur demander.

Les différents corps de la marine sont très disciplinés, très instruits, très compétents; ils ne donnent lieu à quelque critique que quand ils ne sentent pas la direction, mais quand ils sentent à leur tête un homme résolu, ferme et juste, ils travaillent d'une façon remarquable. En ce qui me concerne, moi qui ai apprécié la question de la marine dans divers rapports du budget, dans divers documents présentés au nom du comité des comptes de la marine, je déclare que là où la surveillance, où l'autorité du ministre se fait sentir, on obtient des différents corps de la marine des résultats véritablement merveilleux. (*Très bien! très bien!*)

Les services d'action doivent comprendre et comprendront certainement que dans une grande administration comme le Département de la marine, le contrôle est d'une nécessité absolue. Qu'ils l'acceptent de bonne grâce, sans récriminations; qu'ils soient persuadés que les observations du contrôle n'ont d'autre but que l'intérêt général; qu'ils voient en ce corps le frein nécessaire d'un zèle qui parfois peut s'égarer, qu'ils facilitent sa tâche, car elle est suffisamment ingrate et difficile.

Que les contrôleurs, de leur côté, apportent dans l'exercice de leur mis-

sion tout le tact et toute la modération qu'elle comporte, qu'ils se montrent soucieux de ménager les légitimes susceptibilités des corps contrôlés. Leur mission est, certes, ardue et délicate, elle peut soulever des susceptibilités. Il y a là une question de doigté; les contrôleurs doivent y prendre garde. Ils doivent avec fermeté, avec indépendance, sans doute, mais aussi avec beaucoup de modération et de pondération, accomplir leur délicate mission.

Le commandement, les services techniques, le commissariat et le contrôle concourront ainsi à un même but, la prospérité de la marine; ouvriers de la même œuvre, ils ont un même objectif, la grandeur de la France. Je suis convaincu, en ce qui me concerne, que le projet de loi qui vous est soumis les aidera à remplir cette tâche et à obtenir les résultats que je viens d'indiquer. (*Applaudissements.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Personne ne demande plus la parole?.....

La discussion générale est close.

Je consulte la Chambre sur la question de savoir si elle entend passer à la discussion des articles.

(La Chambre, consultée, décide qu'elle passe à la discussion des articles.)

Le rapporteur, M. Gerville-Réache, qui succéda à la tribune à M. le comte d'Agoult sut, en quelques mots, ramener les débats à la hauteur qu'il convenait; il justifia pleinement l'inspection des accusations dirigées contre elle et expliqua, une fois de plus, que la communication des rapports s'était faite sur l'ordre du Conseil des ministres; puis après avoir rappelé les noms des éminents défenseurs du contrôle permanent, il résuma, avec une grande clarté, les données essentielles de son rapport. Ses conclusions furent accueillies par les applaudissements de la majorité des députés présents à la séance.

M. LE PRÉSIDENT. — « Art. 1er. Le contrôle de l'administration de la marine est exercé par un personnel spécial ne relevant que du ministre et qui constitue le corps du Contrôle de l'administration de la marine.

« Il a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes et de constater, dans tous les services, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles qui en régissent le fonctionnement administratif, financier, comptable et économique. »

Personne ne demande la parole sur l'article 1er?.....

Je le mets aux voix.

(L'article 1er, mis aux voix, est adopté.)

On passe ensuite à la discussion des articles et l'article 1er mis aux voix est adopté sans discussion.

« Art. 2. Il s'exerce près des divers services du ministère de la marine à Paris; près des divers services des arsenaux et des arrondissements mari-

times, sans aucune exception; dans les sous-arrondissements maritimes; dans les quartiers et syndicats de l'inscription maritime; dans les dépôts des équipages de la flotte; dans les corps organisés ou considérés comme tels; à bord des bâtiments de la flotte, quelle que soit leur situation; dans les services à terre administrés comme les bâtiments armés; dans les établissements hors des ports; dans les établissements d'outre-mer placés sous l'autorité du ministre de la marine; en un mot, sur tous les points de la France, de l'Algérie, des colonies françaises et des pays de protectorat où le Département de la marine a des intérêts engagés au point de vue administratif, financier, comptable et économique. »

M. l'amiral Rieunier. — Je demande la parole.

M. le Président. — La parole est à M. l'amiral Rieunier.

M. l'amiral Rieunier. — Les derniers mots de cet article sont absolument inutiles.

En quoi ce contrôle est-il financier, comptable, économique? Ce sont là des banalités faites pour jeter de la poudre aux yeux. (*Rumeurs.*)

Le mot « administratif » dit tout. Le contrôle n'a nullement à entrer dans les questions financières, comptables, économiques. « Économique » veut dire mêlé à l'action. (*Interruptions.*) Le contrôle est-il mêlé à l'action? Il me semble que je dis là une chose rationnelle. Pour s'occuper du fonctionnement économique d'une affaire, il faut entrer dans son action même.

Je demande la suppression, dans l'article 2, des mots : « financier, comptable et économique. »

Je voudrais que la même suppression fût faite à l'article 1er.

*A gauche.* — Il est voté!

M. l'amiral Rieunier. — J'ai en effet demandé la parole trop tard sur l'article 1er; mais si la suppression est faite dans l'article 2, il faudra bien la faire à l'article 1er.

M. le Rapporteur. — Les mots « administratif, financier, comptable et économique », qui terminent l'article 2, figurent déjà dans l'article 1er. Les observations de M. l'amiral Rieunier eussent donc été mieux placées à l'article 1er. Mais je n'insiste pas sur ce point.

Je fais remarquer à la Chambre que ces épithètes ont été empruntées au décret organique sur le contrôle qui a été rédigé avec tant de soin par M. Théodore Ducos, le grand ministre de la marine de Napoléon III. L'inspection du contrôle présente des rapports qui ont un caractère à la fois administratif, financier, comptable et économique.

Nous avons nous-mêmes, — c'est un reproche que M. l'amiral Rieunier faisait tout à l'heure, — nous avons décidé dans une loi de finances que le contrôle nous présenterait des rapports sur les approvisionnements de la marine, sur l'emploi de ces approvisionnements, sur la gestion de ces approvisionnements. Par conséquent, l'inspection a un rôle économique. Elle a le devoir de nous dire si les marchés sont passés dans de bonnes ou de défectueuses conditions. Ces expressions, employées dans le décret organique par M. Ducos, sont donc bien à leur place.

M. Girardin. — Si ces mots étaient supprimés, que resterait-il?

M. l'amiral Rieunier. — L'article se terminerait par les mots : « ... où

le Département de la marine a des intérêts engagés au point de vue administratif. »

Je maintiens ma proposition.

M. le Président. — Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2, mis aux voix, est adopté.)

A l'article 2 se produit une stupéfiante intervention de l'amiral Rieunier; il veut supprimer du texte les mots : « comptable, économique et financier »; pour lui le mot « administratif » suffit amplement à caractériser les intérêts que l'inspection doit sauvegarder; le reste, c'est de la poudre aux yeux (*sic*). Le rapporteur fait alors observer que les mots incriminés figurent déjà à l'article 1er qui vient d'être voté sans opposition, ils ont été empruntés aux actes organiques du contrôle de la marine, enfin l'article 65 de la loi de finances du 26 janvier 1892, en chargeant le contrôle du rapport sur les approvisionnements, lui a expressément imposé un rôle économique.

L'article 2 est, par suite, voté sans modification.

M. le Président. — « Art. 3. Le corps du Contrôle de l'administration de la marine comprend :

« 1° Au ministère de la marine, la direction du contrôle placée sous l'autorité directe du chef du Département. Chargée de l'administration générale du corps, de la coordination et de la centralisation de tous ses travaux, cette direction est composée :

« D'un service central assurant le contrôle permanent de l'administration centrale;

« D'un service des missions confié à des contrôleurs mobiles à la disposition du ministre;

« 2° Un contrôle local et permanent formé de contrôleurs en résidence dans chacun des arrondissements maritimes et des établissements hors des ports, et, par la suite, dans tels établissements ou sur tels points du littoral que le ministre désignera.

« Des décrets spéciaux détermineront le fonctionnement du service central de la direction du contrôle, du service des missions et du contrôle permanent des ports et établissements. Ils préciseront notamment quels documents devront être obligatoirement soumis au visa de la direction du contrôle et à celui du contrôle permanent dans les ports militaires et autres établissements de la marine. »

Il y a un amendement de M. d'Agoult qui tend à supprimer cet article.

La parole est à M. d'Agoult.

M. le comte d'Agoult. — Messieurs, c'est cet article qui réorganise le contrôle permanent.

Ainsi le ministre nommera un administrateur du port responsable vis-à-vis de lui, un chef par conséquent qui, d'après les principes qui font la

base de la loi de 1882 sur l'administration de l'armée, devra concentrer dans les mêmes mains commandement et administration, et en même temps il nommera un censeur de ce chef. C'est donc créer le dualisme.

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — Mais non.

M. le comte d'AGOULT. — Et comme ce chef, pour ne pas être pris en défaut vis-à-vis de son censeur, pour ne pas être en lutte avec lui, voudra savoir ce qui se passe dans le port, il créera lui-même, sous ses ordres, un autre contrôle qui sera chargé de lui rendre compte de ce qui se passera.

Cet article crée donc : 1° le dualisme administratif et l'irresponsabilité réelle ; 2° un contrôle de plus.

Je vous demande de supprimer l'article et de laisser la libre disposition des contrôleurs au ministre pour les missions. (*Très bien ! très bien ! sur divers bancs.*)

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. le commissaire du gouvernement.

M. CHÂTELAIN, *directeur du contrôle au ministère de la marine, commissaire du gouvernement*[1]. — Messieurs, l'amendement présenté par l'honorable M. d'Agoult ruine complètement toute l'économie du projet de loi. Il supprime l'inspection permanente qui est essentielle dans la marine...

M. l'amiral RIEUNIER. — Du tout.

M. LE PRÉSIDENT. — N'interrompez pas M. le commissaire du gouvernement.

M. LE COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT. — Je répète que l'inspection permanente est essentielle dans la marine. Si vous supprimez l'article 3, le projet tout entier serait à l'eau. En effet, cette suppression, de même que l'adoption des modifications proposées en ce qui concerne les articles 5 et 7 du projet aurait pour résultat de substituer un contrôle purement mobile au contrôle à la fois permanent et mobile, qui existe aujourd'hui et que consacre le projet de loi.

Supprimer le contrôle permanent dans les ports et les établissements hors des ports pour ne maintenir qu'un contrôle mobile, revient à constituer un contrôle de façade, à conserver le nom du contrôle en annihilant l'institution. Ce serait une fiction de plus à ajouter à toutes celles dont meurt la marine.

Cette tactique a, du reste, toujours été suivie par les adversaires de l'inspection. N'osant proposer au Parlement la suppression d'une institution dont il a pu apprécier les services, ils cherchent à donner au contrôle un mode de fonctionnement tel qu'il soit forcément inefficace et que sa stérilité conduise à le supprimer. La faveur que le système du contrôle purement mobile rencontre dans la marine, auprès de tous les corps et services contrôlés, prouve assez ce qu'on en pourrait attendre.

Mieux vaudrait assurément renoncer avec franchise à tout contrôle que d'organiser un contrôle impuissant dont l'existence ne pourrait qu'inspirer une sécurité trompeuse.

[1] Voir ci-après le décret du 4 avril 1900 désignant M. Châtelain, directeur du contrôle, en qualité de commissaire du gouvernement, dans la discussion du projet de loi devant la Chambre des députés et devant le Sénat.

On prétend que la permanence du contrôle créera le dualisme dans l'administration ; mais le contrôle ne fait pas d'administration ; il ne fait que du contrôle ; il contrôle les administrateurs. On a même été jusqu'à dire, au cours de la discussion, que le contrôle ferait échec au commandement. Nullement ; on confond administration et commandement. Le préfet maritime est une espèce de monarque — passez-moi l'expression — qui a sous ses ordres des ministres, qui sont ses directeurs ; ce sont les directeurs qui administrent, et c'est aux directeurs que nous faisons des observations, ce n'est pas aux préfets maritimes.

Les préfets maritimes sont plutôt des arbitres entre le contrôle et l'administration. Nos observations ne s'adressent pas aux préfets ; seulement, quand le préfet maritime a pris une décision par laquelle il fait cause commune avec un service contrôlé, et lorsque cette décision ne donne pas satisfaction à des observations dont nous maintenons le bien-fondé, nous portons la question au ministre, puisque nous sommes les oreilles et les yeux du ministre. On l'a dit assez souvent pour en faire une sorte d'axiome : l'inspection est l'œil du ministre ; le préfet et les chefs de service sont ses bras, car, en fait, il ne peut pas être partout.

Si vous supprimez le contrôle, il y aura évidemment beaucoup de choses qu'on sait aujourd'hui et qu'on ne saura plus. Si j'avais été mêlé à la discussion générale, j'aurais pu en fournir la preuve par l'histoire même du contrôle.

C'est ainsi qu'en 1835 on a supprimé le corps du Contrôle et on a transféré ses attributions à l'administration elle-même. Quand, en 1844, on l'a reconstitué, on est venu demander au Parlement 93 millions pour boucher les trous qui s'étaient produits pendant qu'il ne fonctionnait plus. Si la Chambre désire des détails sur cette phase de notre histoire, je les ai là, dans mon dossier. Ce n'est pas une mince affaire que cette demande de 93 millions de crédits extraordinaires ; mais il y a un autre fait plus grave sur lequel le silence s'est peu à peu établi.

Pendant cette même période, de 1835 à 1844, on a volé à pleines mains et à pleines poches dans la marine, et il y a eu un procès célèbre...

M. Lasies. — Autrefois on faisait des procès contre ceux qui volaient.

M. le Commissaire du gouvernement. — C'est le contrôle qui a provoqué ce procès, car c'est lui qui a dénoncé les voleurs. On avait dans la marine fait la conspiration du silence ; bien plus, on a fait disparaître toutes les traces du procès. J'ai recherché les pièces concernant les principaux coupables : elles ont toutes disparu. J'aurais voulu retrouver les comptes rendus publiés à l'époque, dans des brochures particulières : ces brochures n'existent plus dans les bibliothèques de la marine.

M. Girardin. — Il en existe ailleurs.

M. le Commissaire du gouvernement. — Mais heureusement on n'a pas pu supprimer la *Gazette des tribunaux*. Dans la *Gazette des tribunaux*, vous retrouverez le compte rendu de ce procès ; il a été intenté à la requête du contrôle de la marine, malgré les résistances de l'administration ; le procureur général qui a soutenu l'accusation était un homme considérable dont le nom est bien connu dans le monde parlementaire, M. Allain-Targé,

père du ministre des finances, et grand-père par alliance de votre très regretté collègue M. de La Porte.

Ces événements sont très connus dans la région ouest de la France à laquelle j'appartiens. L'affaire est née aux subsistances de la marine à Rochefort ; elle a été plaidée à Poitiers.

M. l'amiral RIEUNIER. — Depuis, on a créé le commissariat.

M. LE COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT. — On n'a pas créé depuis le commissariat. Non seulement il existait alors, mais encore il avait usurpé les fonctions du contrôle pendant cette période de temps. C'est parce qu'il les avait si mal exercées, qu'on a été obligé de les rendre au contrôle, et c'est à ce moment que le procès Rollet est né. Plus tard, et à la suite de la discussion de la demande de 93 millions de crédits extraordinaires dont j'ai déjà parlé, on recueillit à la Chambre, notamment sur une injonction très forte de M. de Lasteyrie, des aveux tels que la nécessité d'un contrôle permanent dans la marine, entre les mains d'un corps spécial, fut pour ainsi dire proclamée législativement. Aussi, malgré les efforts faits contre lui en 1849, on n'a pas pu le supprimer, d'abord parce que M. Dufaure s'y est opposé et ensuite parce qu'on n'a pas eu le courage de satisfaire aux désirs des contrôlés, qui tous avaient demandé sa suppression.

En 1894, même tentative de leur part. Toutefois, l'inspection a trouvé quelques défenseurs dont le témoignage a une valeur particulière. Vous n'avez qu'à lire dans le rapport de M. Gerville-Réache la déposition de M. le vice-amiral Gervais, très favorable au contrôle permanent dans la marine.

Je demande à la Chambre, au nom du gouvernement, de maintenir l'article 3, parce que sa suppression ruinerait toute l'économie du projet. (*Applaudissements à gauche.*)

M. le comte d'AGOULT. — M. le commissaire du gouvernement n'a pas répondu à mes observations. Je ne demandais pas la suppression du contrôle ; j'ai dit qu'il fallait garder le contrôle de la marine et je ne demande pas du tout sa suppression.

Je demande que le ministre ait la libre disposition des contrôleurs pour les envoyer en mission et instituer le contrôle mobile qui donne d'excellents résultats à la guerre.

M. l'amiral RIEUNIER. — Je demande la parole.

*Sur plusieurs bancs à gauche.* La clôture !

M. LE PRÉSIDENT. — M. Rieunier a la parole contre la clôture.

M. l'amiral RIEUNIER. — Je demande à parler contre la clôture et précisément à réclamer la modification complète de cet article 3 pour ne conserver que le contrôle mobile. Les raisons qu'on vous a données pour le contrôle permanent et pour l'institution d'un contrôle mobile à côté du contrôle permanent ne peuvent pas exister. J'en appelle au haut fonctionnaire qui a fait partie de la commission interministérielle que connait bien M. le ministre des finances. Voudrait-on établir un contrôle permanent au ministère des finances et un contrôle mobile à côté ? Qu'arrive-t-il au ministère des finances ? Il n'y a absolument qu'un contrôle mobile, de même qu'à la guerre et partout ailleurs.

Quelle est donc cette institution d'un contrôle permanent dont on vient énumérer ici tous les avantages ?

Il y a eu des difficultés provenant précisément de l'immixtion des contrôleurs dans les services. En voulez-vous une preuve? Voilà un service qui demande un certain nombre de kilogrammes de matières; le contrôle dit immédiatement: au lieu d'avoir 60,000 kilogr., vous en avez 55,000, par conséquent, au lieu de faire une commande de 20,000 kilogr., vous devez faire tout bonnement une commande de 10,000 à 11,000 kilogr. On va ainsi d'un service à un autre, et tout le service est arrêté et le temps passe en correspondances inutiles. Voilà les effets de l'inspection permanente...

*A gauche.* La clôture!

M. le Président. — Puisqu'on insiste pour la clôture, je consulte la Chambre.

(La clôture est prononcée.)

M. le Président. — Je mets aux voix l'amendement de M. d'Agoult tendant à supprimer l'article 3.

Il y a une demande de scrutin signée de MM. Massé, Pajot, Bussière, Rendu, Delaune, Honoré Leygue, Vazeille, Molliet, Raymond Leygue, Louis Blanc, Merlou, Lafferre, Baulard, Bachimont, Palix, etc.

Le scrutin est ouvert.

(Les votes sont recueillis. — MM. les secrétaires en font le dépouillement.)

M. le Président. — Voici le résultat du dépouillement du scrutin:

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 545 |
| Majorité absolue | | 273 |
| Pour l'adoption | 125 | |
| Contre | 420 | |

La Chambre des députés n'a pas adopté.

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3, mis aux voix, est adopté.)

M. le comte d'Agoult, dans son attaque contre l'article 3 qui affirme la permanence du contrôle dans les arsenaux, ne peut faire mieux que de reproduire l'argument du soi-disant dualisme résultant de la juxtaposition d'un censeur au commandant en chef.

Le commissaire du gouvernement fait comprendre à la Chambre qu'en instituant un contrôle purement mobile, on aurait un contrôle de façade, une fiction dangereuse. Mieux vaudrait n'en pas avoir du tout. Il établit nettement qu'il ne saurait y avoir de dualisme dans les ports du fait de la présence de l'inspection. En règle générale c'est aux directeurs que s'adressent les observations, et non au préfet maritime; celui-ci n'est mis en cause que lorsqu'il a couvert ses subordonnés et refusé satisfaction au contrôle. Quand on a renoncé au contrôle permanent, les plus graves désordres se sont produits dans les ports; les scandales de Rochefort sont restés tristement célèbres.

M. d'Agoult essaye de sauver la situation en rappelant que ce n'est pas le contrôle qu'il attaque, mais seulement la permanence à laquelle il faut substituer des inspections mobiles.

L'amiral Rieunier, lui aussi, veut la mobilité comme aux finances, comme à la guerre ; il oublie de dire qu'aucun de ces Départements ne présente des groupements de services comparables aux arsenaux de la marine. Pour montrer la soi-disant inutilité du contrôle permanent, il se lance dans une histoire de commandes à laquelle personne dans la Chambre ne comprend rien, l'orateur lui-même ne comprend plus, il cite des chiffres qui vont à l'encontre de son propre raisonnement, bref il ne peut en sortir. Pour un exemple probant, ce n'était pas un exemple probant ; aussi l'article 3 est-il voté purement et simplement.

M. le Président. — « Art. 4. Les contrôleurs agissent comme délégués directs du ministre.

« Tous les magasins, ateliers, bureaux et autres établissements de la marine leur sont ouverts.

« Ils ne peuvent diriger, empêcher ou suspendre aucune opération.

« Sur leur demande, l'autorité maritime donne les ordres nécessaires pour les revues d'effectif et désigne, s'il y a lieu, des officiers ou fonctionnaires pour les assister dans le recensement du matériel et des approvisionnements de tout genre, ainsi que dans les vérifications de caisse.

« Ils adressent leurs rapports au ministre.

« Ils constatent les suites données à leurs observations précédentes par les services compétents.

« Ils proposent toute mesure qu'ils jugeraient utile pour faire disparaître les abus ou pour simplifier et améliorer le fonctionnement administratif des services. A cet effet, ils peuvent exiger des administrateurs et des comptables communication de tous états, registres et rapports accompagnés de leurs annexes, ainsi que de toute correspondance officielle concernant les actes administratifs et les faits de gestion et de comptabilité.

« Indépendamment de leurs inspections, les contrôleurs peuvent être chargés par le ministre, en temps de paix comme en temps de guerre, de toutes études ou missions intéressant le bon ordre des finances et la régularité de l'administration dans la marine. »

M. l'amiral Rieunier. — Je demande la parole.

M. le Président. — La parole est à M. Rieunier.

M. l'amiral Rieunier. — Il y a des dispositions excessives dans cet article qu'on nous propose. On ne saurait admettre qu'on puisse exiger des administrateurs et des comptables communication de tous états, registres et rapports accompagnés de leurs annexes. On ne saurait non plus exiger que les fonctionnaires communiquent toutes leurs propositions au contrôle. Est-il interdit de supposer qu'il puisse s'approprier ces propositions et les faire siennes? Un administrateur établit des projets ; de quel droit le contrôle

viendrait-il se mêler à ses travaux intimes? Je demande la suppression de ces mots : « A cet égard, ils peuvent exiger des administrateurs et des comptables communication de tous états, registres et rapports accompagnés de leurs annexes... » (*(Très bien! très bien! à droite. — Bruits à gauche.)*

M. le Président. — Je mets aux voix l'article 4.

(L'article 4, mis aux voix, est adopté.)

La discussion de l'article 4 fournit l'occasion de jeter un coup de sonde dans le tréfonds de l'âme de notre adversaire. Il prétend obtenir de la Chambre qu'on n'autorise pas les contrôleurs à exiger des administrateurs et des comptables la communication de tous états, registres et rapports relatifs à l'objet de leurs vérifications! Je m'imagine qu'un inspecteur des finances ou un contrôleur de l'armée qui aurait entendu formuler cet amendement n'en aurait pas cru ses oreilles! Il est donc avéré que l'amiral, qui affirmait vouloir un contrôle sérieux, ne permet pas que le contrôleur puisse consulter les documents nécessaires; je sais bien qu'en recourant à de semblables procédés, c'est-à-dire en étudiant des registres et des pièces, le contrôleur serait capable de trouver des erreurs et c'est vraiment inadmissible! Il saute aux yeux des gens les moins prévenus que le contrôle cher à l'amiral, c'est celui qui ne verrait rien, une institution anodine qui ne gênerait personne.

La proposition était si étrange que personne n'a cru nécessaire de rétorquer l'argument; on s'est contenté de voter l'article 4 du projet.

M. le Président. — « Art. 5. Le corps du Contrôle de l'administration de la marine a une hiérarchie propre, ne comportant aucune assimilation avec les grades de la marine. Ses membres jouissent du bénéfice de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers.

« La hiérarchie du corps est ainsi réglée :

« Contrôleur-adjoint ;
« Contrôleur de 2e classe ;
« Contrôleur de 1re classe ;
« Contrôleur général de 2e classe ;
« Contrôleur général de 1re classe.

« Le cadre constitutif du corps et sa répartition entre le service central de la direction du contrôle, le service des missions et le contrôle permanent des ports et établissements sont fixés conformément au tableau A annexé à la présente loi, avec substitution possible, dans chaque groupe, des contrôleurs de 2e classe aux contrôleurs de 1re classe et *vice versa*. »

Il y a sur le dernier paragraphe de cet article un amendement de M. d'Agoult.

M. le comte d'AGOULT. — Cet amendement tombe de lui-même par suite du vote de l'article 3 dont je demandais la suppression.

M. l'amiral RIEUNIER. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. Rieunier.

M. l'amiral RIEUNIER. — Je demande la suppression de cette hiérarchie qui nous est proposée et qui doit être calquée sur celle qui existe à la guerre. Pour établir une hiérarchie dans la marine, il n'est nullement nécessaire d'imiter ce qui se fait au ministère de la guerre.

On crée de cette façon des grades nouveaux et, en particulier, le grade de contrôleur de 2e classe qui a été institué par un décret illégal rendu pendant que les Chambres étaient en vacances.

Enfin on remplace le grade d'inspecteur en chef qui comprenait deux classes et formait un seul grade, par une assimilation fictive en attribuant au titulaire le titre de contrôleur général de 2e classe qui équivaut au grade de général de brigade.

De plus, on ajoute le grade de contrôleur général de 1re classe. Je dis que ce grade ne convient nullement; que le grade de général de division est hors de proportion avec la fonction de contrôleur dans la marine.

Je ferai remarquer que, puisque vous avez adopté le contrôle mobile, vous aurez, d'après la proposition du gouvernement, pour un corps qui se compose de 33 ou 35 officiers, deux hauts fonctionnaires ayant rang de vice-amiral. Eh bien, c'est complètement inadmissible. Il n'est pas acceptable que, dans un corps composé de 35 officiers, vous ayez deux fonctionnaires de ce grade. Par suite de l'adoption de l'article 3, on institue non seulement le contrôle permanent, mais encore le contrôle mobile, et il est inadmissible que vous ayez à la tête deux fonctionnaires ayant rang de vice-amiral. Je demande la suppression de cet article.

M. le PRÉSIDENT. — Je mets aux voix l'article 5.

(L'article 5, mis aux voix, est adopté.)

L'article 5, constitutif de la hiérarchie et des cadres, devait nécessairement ramener M. Rieunier à la tribune où il demande la suppression pure et simple, non pas d'un ou deux des échelons inscrits dans la hiérarchie, mais celle de tout l'article sans rien mettre à la place. C'était un coup de maître, un de ces traits de génie qui font gagner les batailles. Car il y aurait bien eu l'inspection permanente et mobile, mais plus personne pour assurer le service et « morte la bête, mort aussi le venin ». Quel rêve !

Il faut reconnaître que l'auditoire a prêté à cette proposition négative l'attention qu'elle méritait; l'article 5 a passé comme les autres et il a semblé que, pour faciliter les autres votes, les mysti-

fications précédentes de l'amiral avaient une vertu toute particulière.

« Art. 6. Il y a correspondance entre les cinq grades ci-dessus et les grades de même dénomination du corps du Contrôle de l'administration de l'armée, avec application à chaque grade du même statut militaire dans les deux corps, notamment au point de vue des honneurs et préséances qui, ainsi que l'uniforme et les juridictions, seront réglés par décrets.

« Pour l'exercice de leurs attributions, les membres du corps du Contrôle sont dans une indépendance entière de l'autorité supérieure du port ou de l'établissement auquel ils sont attachés.

« Au point de vue de la discipline, ils ne relèvent que du ministre et de leurs supérieurs dans leur hiérarchie propre. » — (Adopté.)

M. LE PRÉSIDENT. — « Art. 7. L'un des contrôleurs généraux est chargé de la direction du contrôle au ministère de la marine. Sous l'autorité immédiate et exclusive du ministre, il assure l'administration générale du corps. Il dirige le contrôle permanent près de l'administration centrale. Il centralise les travaux des contrôleurs en résidence dans les ports et établissements, ainsi que ceux du service des missions

« Un contrôleur général est, sous l'autorité du directeur de contrôle, spécialement chargé du service des missions.

« Les contrôleurs généraux dirigent le contrôle local dans les arrondissements maritimes.

« Le contrôle local dans les établissements hors des ports et sur les points du littoral non chefs-lieux d'arrondissement maritime est confié à des contrôleurs de 1re classe ou à des contrôleurs de 2e classe.

« Les contrôleurs-adjoints sont exclusivement affectés au contrôle permanent dans les arrondissements maritimes.

« Des arrêtés ministériels déterminent la répartition entre les arrondissements maritimes, les établissements hors des ports et les points du littoral, des membres du corps affectés au contrôle local. Les conditions du roulement auquel ils devront être soumis seront fixées par le décret sur le fonctionnement de ce service. »

Il y a sur cet article un amendement de M. d'Agoult.

M. le comte D'AGOULT. — La nouvelle rédaction de la commission que vous venez de lire me donne satisfaction, Monsieur le président.

M. l'amiral RIEUNIER. — Je demande la parole. (*Exclamations à gauche.*)

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. l'amiral Rieunier.

M. l'amiral RIEUNIER. — Je tiens à maintenir mon droit, parce que si l'on ne m'entend pas ici, on m'entendra au dehors, dans le pays. Quand on verra des choses faites d'une façon incorrecte, on saura au moins ailleurs que j'ai défendu la bonne cause.

Messieurs, cet article 7 énonce qu'il y a deux contrôleurs généraux de 1re classe, et que le second sera placé sous l'autorité du premier. Cela me semble inadmissible.....

M. LE RAPPORTEUR. — Vous n'avez pas entendu la lecture de l'article. Le texte primitif a été modifié.

M. l'amiral RIEUNIER. — Donc, mon observation a servi à quelque chose. (*Très bien! très bien! sur divers bancs.*) On ne peut pas placer sous la dépendance d'un officier, parce que le hasard a fait celui-ci plus ancien, un autre officier de même rang. C'est inadmissible, je le répète.

Il y a une autre chose singulière. D'abord tous les contrôleurs généraux de 1re et de 2e classe doivent être égaux, chacun dans son service, et ils doivent être envoyés en mission par le ministre. Mais l'article 7 dit que les contrôleurs de 1re et de 2e classe seront placés dans des établissements secondaires, tandis que les contrôleurs-adjoints seront envoyés dans les ports et les arsenaux. Or, il me semble que cet article est mal rédigé. Où il y a le plus grand nombre d'administrateurs à contrôler, on envoie des fonctionnaires du grade le plus inférieur. Cela ne peut pas être admis. Je demande que cet article soit modifié. (*Très bien! très bien! à droite.*)

M. le PRÉSIDENT. — Je mets aux voix l'article 7.

(L'article 7, mis aux voix, est adopté.)

L'article 6 a été adopté sans protestation et il a fallu attendre l'article 7 pour revoir l'infatigable athlète. Cette fois, par exemple, il y avait urgence, il s'agissait d'enfoncer une porte ouverte. On venait de lire le texte qui, en tenant compte des observations formulées de divers côtés, avait subi les modifications voulues. Néanmoins M. Rieunier a tenu à protester, le rapporteur a dû lui faire observer que la rédaction était conforme à son désir. Ne croyez pas que l'amiral se soit troublé pour si peu, il a critiqué un système qui met des contrôleurs de 1re ou de 2e classe dans les établissements secondaires et des contrôleurs-adjoints dans les arsenaux. Cette mesure est très sage; les adjoints dans les arsenaux ont près d'eux des contrôleurs d'un grade plus élevé et un chef; ils apprennent donc leur métier dans d'excellentes conditions. Le service dans un établissement, où l'on est entièrement livré à soi-même, suppose, au contraire, une certaine expérience, voilà pour quel motif on y met un contrôleur de 1re ou de 2e classe.

M. LE PRÉSIDENT. — « Art. 8. Les membres du corps du Contrôle sont recrutés comme suit :

« Pour la formation :

« L'inspecteur général des services administratifs de la marine et le plus ancien des inspecteurs en chef de 1re classe sont nommés contrôleurs généraux de 1re classe; les contrôleurs généraux de 2e classe sont recrutés parmi les inspecteurs en chef de 1re et de 2e classe, d'après leur rang d'ancienneté, et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs de 1re classe actuels ayant au moins trois ans de grade; les contrôleurs de 1re classe parmi les inspecteurs de 1re classe actuels, d'après leur rang d'ancienneté, et, pour le reste des vacances, au choix du ministre,

parmi les inspecteurs de 2e classe comptant au moins trois ans de services dans l'inspection depuis leur nomination au grade d'inspecteur-adjoint; les contrôleurs de 2e classe, parmi les inspecteurs de 2e classe actuels d'après leur rang d'ancienneté, et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs-adjoints ayant au moins trois ans de grade; les contrôleurs-adjoints, en premier lieu, parmi les inspecteurs-adjoints actuels, d'après leur rang d'ancienneté, et subsidiairement parmi les candidats classés comme admissibles à ce grade d'après la liste du dernier concours qui aura précédé la promulgation de la présente loi, en suivant l'ordre de cette liste.

« Après la formation :

« Le corps du Contrôle se recrute, pour le grade de contrôleur-adjoint, par voie de concours, parmi les mécaniciens en chef de la marine, les ingénieurs principaux du génie maritime et les commissaires principaux de la marine sans condition d'ancienneté, ainsi que parmi les lieutenants de vaisseau, les mécaniciens principaux de 1re classe de la marine, les ingénieurs de 1re classe du génie maritime et les commissaires de 1re classe de la marine réunissant au moins quatre années de grade et autorisés par le ministre à se présenter devant un jury d'examen composé de contrôleurs généraux et de contrôleurs.

« Peuvent, en outre, dans les conditions déterminées par le ministre et dans une proportion qui ne pourra excéder un cinquième des vacances, être admis, sur la proposition de leurs chefs hiérarchiques et sur la présentation des contrôleurs généraux de l'administration de la marine :

« 1° Au grade de contrôleur de 1re classe, les capitaines de vaisseau, les ingénieurs en chef de 1re classe du génie maritime et les commissaires en chef de 1re classe de la marine;

« 2° Au grade de contrôleur de 2e classe, les capitaines de frégate, les ingénieurs en chef de 2e classe du génie maritime et les commissaires en chef de 2e classe de la marine. »

M. l'amiral Rieunier. — Je demande la parole. (*Rumeurs à l'extrême gauche.*)

M. le Président. — Vous avez la parole.

M. l'amiral Rieunier. — Messieurs, dans la discussion de la commission de la marine, on avait oublié d'introduire les mécaniciens comme pouvant entrer dans le corps du Contrôle. C'est à ma demande qu'ils y ont été introduits et je viens aujourd'hui demander à la Chambre pourquoi on ne permettrait pas à des médecins fatigués et ne pouvant plus continuer leur service d'entrer dans le contrôle.

Il semble qu'il ne soit pas nécessaire d'avoir un bien gros bagage scientifique pour entrer dans le contrôle, pour vérifier des marchés, apposer un cachet, etc.

J'ai encore une autre observation à présenter sur cet article.

Si toutes les observations qu'on a faites sur les difficultés qui ont eu lieu dans les arsenaux à propos du contrôle permanent se sont produites, c'est à cause du recrutement actuel de ce corps; on le recrute surtout parmi les commissaires qui ont à peine trois ou quatre ans de grade.

Ont-ils assez de services pour prétendre rechercher, d'une façon stricte,

quels sont les abus à relever dans un port? Ils ne le peuvent pas. Si, au contraire, le recrutement avait lieu parmi les officiers d'un grade plus élevé, parmi les commissaires à quatre galons ou à cinq galons ayant assimilation même avec les capitaines de vaisseau, vous n'auriez pas toutes les difficultés qui existent en ce moment dans les ports; vous faites votre recrutement avec des éléments d'un grade inférieur et n'ayant pas l'expérience nécessaire.

On a conçu un grand projet; on a voulu relever l'importance du corps du Contrôle, lui infuser un sang nouveau, on voulait même y faire entrer des contre-amiraux et des vice-amiraux; je vous demande quels sont les officiers généraux qui auraient voulu, après une carrière glorieuse, s'abaisser à entrer dans ce corps..... (*Exclamations à gauche.*)

M. LE PRÉSIDENT. — On ne peut pas dire qu'un officier de marine s'abaisserait en entrant dans un autre corps de la marine. (*Applaudissements.*)

M. l'amiral RIEUNIER. — Quels sont les officiers généraux qui consentiront à déchoir en voulant entrer dans le corps du Contrôle?

Il y a la question d'estime et de considération. Je ne veux pas aller plus loin, ni rechercher si cette estime et cette considération sont ou non méritées. On a été plus modeste et on s'est contenté de faire entrer dans ce corps les officiers du grade de colonel, comme les capitaines de vaisseau, ou les capitaines de frégate, ou les chefs de bataillon.

Voilà les observations que je voulais faire. Je vous demande la permission d'introduire les médecins de marine parmi les officiers qui peuvent concourir pour entrer dans le corps du Contrôle. (*Très bien! très bien! à droite.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Je mets aux voix l'amendement de M. Rieunier, qui est ainsi conçu :

« Le corps des médecins pourra concourir pour le contrôle. »

(L'amendement, mis aux voix, n'est pas adopté.)

M. LE PRÉSIDENT. — Je mets aux voix l'article 8.

(L'article 8 est adopté.)

En excluant les médecins du recrutement du corps du Contrôle, on a obéi à une raison de sens commun. Nous n'avons aucun parti pris contre l'admission au concours de l'inspection des officiers de tous les corps de la marine ; les mécaniciens qui ne figuraient pas dans l'énumération des décrets antérieurs ont été ajoutés sans discussion et c'est très juste. Quant aux médecins, leurs fonctions sont si spéciales, si étrangères, en général, à l'administration, qu'il n'avait pas paru nécessaire de les admettre au concours. Toutefois, une décision différente aurait prévalu que nous l'eussions accueillie sans déplaisir; car les hommes instruits et habitués aux travaux intellectuels sont toujours utiles et après quelques années d'études spéciales un médecin pourrait, je crois, faire un bon contrôleur. Grâce peut-être à l'attitude de l'avocat, M. Rieunier, le Parlement

en a décidé autrement. Au Ministère de la guerre, du reste, les médecins militaires ne concourent pas non plus au recrutement du contrôle de l'armée.

L'amiral regrette de voir le corps du Contrôle recruté parmi des éléments jeunes empruntés surtout au commissariat. Nous sommes d'un avis opposé au sien, le contrôle n'est pas un service où l'on entre pour se reposer et pour finir en paix sa carrière ; il faut y apporter, au contraire, un esprit très sagace, très actif et très éveillé.

L'idée qu'on ait pu penser à offrir des situations dans le contrôle à des vice-amiraux et à des contre-amiraux fait frémir l'orgueil de l'amiral Rieunier ; la pensée que ses pairs auraient pu revêtir un jour l'uniforme d'inspecteur le transporte d'une telle fureur, d'une telle indignation, qu'une fois encore l'outrage lui monte à la bouche. « Entrer dans l'inspection c'est s'abaisser, il ne veut pas rechercher « si l'estime et la considération sont ou non méritées. »

L'orateur se fait rappeler aux convenances, mais qu'il le sache bien (ce sera pour lui la meilleure punition de ses insultes) son parti pris et sa haine éclataient à ce point aux yeux de la Chambre, qu'elles ont servi la bonne cause et ont rendu le contrôle sympathique aux députés qui ne le connaissaient pas. Un commissaire de la marine nous le disait récemment : « l'amiral Rieunier a été le « principal artisan du succès du contrôle ». Quand il s'est agi de voter, M. Rieunier n'a eu pour lui qu'un petit nombre de députés qui ont cru, trop légèrement, qu'il fallait à tout prix soutenir un officier général même dans ses égarements. Ce sont là de lamentables erreurs d'appréciation.

M. le Président. — « Art. 9. L'avancement dans le corps du Contrôle a lieu exclusivement au choix, d'après les listes d'aptitude dressées par une commission composée de contrôleurs généraux de l'administration de la marine.

« Trois années d'ancienneté dans chaque grade sont exigées pour passer au grade supérieur.

« Comptera dans ces trois années le temps passé, savoir :

« Par les contrôleurs généraux de 2e classe dans le grade d'inspecteur en chef des services administratifs de la marine ;

« Par les contrôleurs de 1re classe dans le grade d'inspecteur de 1re classe ou d'inspecteur ;

« Par les contrôleurs de 2e classe et les contrôleurs-adjoints dans les grades d'inspecteur de 2e classe et d'inspecteur-adjoint.

« Les contrôleurs de 2e classe provenant des inspecteurs de 2e classe et des inspecteurs-adjoints pourront même, en cas de vacance, être immédiatement promus contrôleurs de 1re classe, comme réunissant au moins trois années de services tant dans le corps de l'Inspection que dans celui du Contrôle. »

M. l'amiral RIEUNIER. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. Rieunier.

M. l'amiral RIEUNIER. — Messieurs, je veux faire une simple observation que vous trouverez, je crois, très sensée et très juste.

L'avancement dans le corps du Contrôle est très rapide. Vous voyez des officiers, qui ont à peine trois ou quatre ans de grade de commissaire, arriver à être officiers supérieurs et, avec l'échelon que l'on veut ajouter maintenant, contrôleurs de 2e classe en quelques années.

Ils arriveront au grade de capitaine de frégate, alors que leurs camarades resteront lieutenants et capitaines pendant de longues années.

Il y a là une très grande inégalité, je tiens à le faire remarquer, au point de vue de l'avancement de tous les autres corps qui iront à la mer et qui serviront le pays en fatiguant. Tandis que ceux qui n'auront qu'à rester dans leurs bureaux à examiner des papiers avanceront beaucoup plus vite. On leur a même donné un grade supérieur qui n'existait pas. Mais je passe.

Comparez donc la proportion dans les grades des officiers de marine. Vous verrez qu'il y a pour 215 capitaines de frégate, 125 capitaines de vaisseau et 8 contrôleurs de 2e classe pour 14 de 1re classe. C'est réellement une proportion beaucoup trop forte. Ce serait plutôt la proportion inverse qu'il faudrait établir : 8 de 1re classe et 14 de 2e classe. On cherche surtout à favoriser l'avancement dans un corps où il est déjà beaucoup trop rapide. (*Très bien! très bien! à droite.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Je mets aux voix l'article 9.

(L'article 9, mis aux voix, est adopté.)

« Art. 10. Les limites d'âge pour le passage des contrôleurs généraux dans le cadre de réserve ainsi que pour l'admission à la retraite des membres du corps du Contrôle de l'administration de l'armée sont applicables aux membres du corps du Contrôle de l'administration de la marine.

« Les tarifs des pensions sont les mêmes pour les deux corps ; mais, au au point de vue des droits, du mode de décompte des services et des bénéfices de campagnes, les fonctionnaires du contrôle de l'administration de la marine demeurent régis, ainsi que leurs veuves et leurs orphelins, par les lois et décrets en vigueur sur les pensions de retraite de l'armée de mer. » — (Adopté.)

La rapidité d'avancement reprochée aux contrôleurs a tenu, à diverses époques, aux réorganisations successives du corps ; mais elle provient surtout du recrutement par le concours ; aussi les inspecteurs ont la conscience en paix et, à leurs camarades des autres corps qui leur en font la remarque, ils répondent tranquillement : faites comme nous.

M. LE PRÉSIDENT. — « Art. 11. Les tarifs de solde sont fixés conformément au tableau B annexé à la présente loi.

« Des décrets détermineront les différentes indemnités à attribuer aux fonctionnaires du contrôle, à qui les règles d'allocation en vigueur au Département de la marine restent d'ailleurs applicables pour toutes les prestations en deniers et en nature. »

M. l'amiral RIEUNIER. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. Rieunier.

M. l'amiral RIEUNIER. — Messieurs, je demande à faire, à l'article 11, une simple addition qui le complétera et réglera la situation financière.

Je propose qu'à cet article on ajoute un tableau indiquant les frais de représentation, les indemnités de missions et les frais de route accordés aux contrôleurs.

M. LE PRÉSIDENT. — Je mets aux voix l'amendement de M. Rieunier qui est ainsi conçu :

« Ajouter à l'article 11 un tableau indiquant les frais de représentation, les indemnités de missions et les frais de route. »

(L'amendement mis aux voix n'est pas adopté.)

M. LE PRÉSIDENT. — Je mets aux voix l'article 11.

(L'article 11, mis aux voix, est adopté.)

Voici le dernier article sujet à discussion ; c'est le seul sur lequel nous aurions pu, dans une certaine mesure, nous mettre d'accord avec l'amiral Rieunier ; il a proposé d'ajouter à l'article 11, pour déterminer la situation au point de vue de la dépense, un tableau indiquant les frais de représentation, les indemnités de missions et les frais de route accordés aux contrôleurs.

Faisons observer tout d'abord qu'il ne saurait jamais être question de faire figurer dans la loi les tarifs de ces divers accessoires de solde, car ce serait imposer un caractère immuable à des allocations qui sont, de leur nature, essentiellement variables. Toutefois, si la proposition avait pour but d'obtenir la spécialisation budgétaire de tous les crédits afférents au contrôle, nous y aurions souscrit volontiers ; mais on ne peut guère prévoir à l'avance le nombre et la durée des missions éventuelles ni, par suite, le chiffre de cette sorte de dépense. Quand il s'agit d'un nombreux personnel, on atteint des chiffres assez élevés pour qu'il y ait place à quelque aléa : pour un corps de 38 fonctionnaires, c'est plus difficile ; d'ailleurs c'eût été créer une division de plus dans le budget qui, déjà, n'est que trop subdivisé. Sous le bénéfice de ces observations nécessaires, il y avait quelque chose de juste dans la proposition de

M. Rieunier; mais il avait lassé l'attention du Parlement et l'article 11 n'a subi aucun changement.

« Art. 12. Le ministre peut adjoindre temporairement au contrôle des experts civils ou militaires, suivant le cas. » — (Adopté.)

« Art. 13. Sont et demeurent abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi. — (Adopté.)

M. le Président. — Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi, mis aux voix, est adopté.)

Les autres articles, puis l'ensemble du projet ont ensuite été votés et le contrôle a réuni une majorité de 300 voix, ce qui est énorme et constitue un succès de bonne augure.

La parole, désormais, appartient au Sénat. La lecture du *Journal officiel* du 5 juillet 1900 nous procurera, il n'en faut pas douter, de nombreuses adhésions; parmi les hommes politiques dont l'opinion sur le contrôle était assez flottante, une conviction très nette se forme peu à peu. Une institution qui est l'objet d'attaques aussi passionnées que celles qui ont été dirigées contre l'inspection de la marine ne peut être indifférente; elle joue un rôle considérable; les objections qu'on a formulées contre elles sont vaines; par conséquent, il faut la conserver à la marine et au pays.

---

**Scrutin sur la proposition d'ajournement du projet de loi relatif au corps du Contrôle de la marine.**

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 501 |
| Majorité absolue | | 251 |
| Pour l'adoption | 163 | |
| Contre | 338 | |

La Chambre des députés n'a pas adopté.

ONT VOTÉ POUR :

MM. Adam (Achille). Agoult (comte d'). Alicot. Alsace (comte d'), prince d'Hénin. Amodru. Anthime-Ménard. Arenberg (prince d'). Arnous. Aulan (comte d'). Aymé, baron de la Chevrelière.

Bansard des Bois. Baron. Barthou. Baudry d'Asson (de). Berger (Georges). Berry (Georges). Bischoffsheim. Blanc (Edmond) (Hautes-Pyrénées). Boucher (Henry). Bouctot. Bougère (Ferdinand). Bougère (Laurent). Bourgeois (Paul) (Vendée). Boury (comte de). Brice (Jules) (Meurthe-et-Moselle). Brice (René) (Ille-et-Vilaine). Broglie (prince de).

Castellane (comte Boni de). Chambrun (marquis de). Chevallier (Emile). Christophle (Isère). Cibiel. Claudinon. Cochin (Denys) (Seine). Cochin (Henry) (Nord). Colle. Cornudet (vicomte) (Seine-et-Oise).

Daudé. Derrien. Desjardins (Jules). Drake (Jacques). Dubochet. Dubuisson. Dupuytrem. Duquesnay. Dussaussoy.

Elva (comte d'). Ermant. Estourbeillon (marquis de l').

Fachard. Fenal. Ferry (Charles). Forest. Fould (Achille). Fouquet (Camille). Fournol.

Gabiat. Gaffier. Gailhard-Bancel (de). Gaillard (Jules). Galot (Jules) (Loire-Inférieure). Galpin (Gaston). Gautret. Gayraud. Gervaize (Meurthe-et-Moselle). Gévelot. Gouidec de Traissan (comte le). Gontaut-Biron (comte Joseph de). Goujon (Julien) (Seine-Inférieure). Gourd. Grandmaison (de). Guérin (lieutenant-colonel), Guibert. Guyard.

Halgouet (lieutenant-colonel du). Harriague Saint-Martin. Hugues (François) (Aisne).

Jacquemin. Jouart.

Kelsch. Kerjégu (J. de). Keroüartz (marquis de). Krantz (Camille).

La Bourdonnaye (comte de). La Ferronnays (marquis de). Laniel (Henri). Lanjuinais (comte de). Lannes de Montebello. Laroche-Joubert. Lasies. Lasserre (Maurice). Laurençon. Lebaudy (Paul). Lebret. Lechevallier. Lemire (Nord). Le Myre de Vilers. Lerolle. Lespinay (marquis de). Lévis-Mirepoix (comte de). Loyer.

Mackau (baron de). Magne. Massabuau. Maurice-Binder. Maussabré (marquis de). Méline. Mézières. Mousservin. Montaigu (comte de). Montalembert comte de). Morillot (Léon). Moustier (marquis de). Mun (comte Albert de). Muzet.

Néron-Bancel (Emile).

Oriol. Ouvré.

Pain. Papelier. Pascal (Gard). Passy (Louis). Paulmier. Piou. Plichon. Poincaré (Raymond). Pomereu (comte de). Pontbriand (du Breil, comte de). Porteu (Armand). Poullan. Pozzo di Borgo (comte). Prache. Pradet-Balade. Prax-Paris. Prud'homme-Havette.

Quesnel. Quilbeuf.

Raiberti. Ramel (de). Reille (baron Amédée). Reille (baron Xavier). Rieunier (amiral). Roche (Jules) (Ardèche). Rogez. Rohan (duc de). Rose. Rouland (Seine-Inférieure). Roy de Loulay.

Saint (Charles). Saint-Martin (de). Saint-Quentin (comte de). Salignac-Fénelon (de). Savary de Beauregard. Solages (marquis de). Suchetet. Surcouf.

Tailliandier. Ternaux-Compans. Thierry.

Victor Gay. Vidal de Saint-Urbain. Viellard (Armand). Villiers.

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Abel-Bernard (Vaucluse). Aimond (Seine-et-Oise). Albert-Poulain. Allard. Allombert. Andrieu. Arbouin. Arène (Emmanuel). Argeliès. Armez. Astier. Astima (colonel). Aucouturier. Augé.

Babaud-Lacroze. Bachimont. Balandreau. Balsan. Basly. Baudin (Pierre).

Baudon (Oise). Baulard. Bazillon. Beauquier. Bénézech. Bérard (Alexandre). Bernard (Charles) (Gironde). Bernard (Paul) (Seine). Bersez. Berteaux. Berthet. Bizot. Blanc (Henri) (Haute-Loire). Bompard (Raoul). Bonard. Bony-Cisternes. Bordier. Borie. Borne. Bourgeois (Léon) (Marne). Bourrat. Boutard. Boyer (Antide). Boysset. Breton (Jules-Louis) (Cher). Breton (Seine-Inférieure). Brindeau. Brisson (Henri). Brune. Brunet. Bussière.

Cadenat. Caillaux. Calvinhac. Canet. Cardon. Carnaud. Castelin. Castillard. Cauvin. Cavaignac (Godefroy). Cazals. Caze (Edmond). Cère (Emile). Chabert (Rhône). Chambige. Chambon. Chamerlat. Chandioux. Chanoz. Chapuis. Charles Bos. Charles Chabert (Drôme). Charles-Gras. Charonnat. Chassaing. Chaussier. Chautemps. Chauvière. Chavet. Chenavaz. Chenel. Chevillon. Chiché (Albert). Chopinet. Clament (Clément). Cluseret. Coache. Codet. Colliard. Compayré (Emile). Constant. Cornet (Lucien). Cosmao-Dumenez. Coutant. Couyba.

Dasque. Dauzon. David (Alban) (Indre). David (Fernand) (Haute-Savoie). David (Henri) (Loir-et-Cher). Debève. Debussy. Decker-David. Decrais. Defontaine. Dejeante. Delarue. Delbet. Delcassé. Délieux. Delmas. Delon-Soubeiran. Denêcheau. Denis (des Landes). Déribéré-Desgardes. Derveloy. Desfarges. Deshayes. Devèze. Devins. Doumergue (Gaston). Dron. Drumont (Edouard). Dubief. Dubois (Victor) (de Dreux). Dubois (Emile) (Seine). Dufour (Jacques) (Indre). Dufour (Eugène) (Isère). Dujardin-Beaumetz. Dumas (Julien). Dumont (Charles). Dunaime. Dutailly. Duvau (Jules).

Eliez-Evrard. Emile Chauvin. Empereur. Escanyé. Estournelles (d'). Etienne. Euzière.

Farjon (Adrien). Faure (Firmin). Fernand Brun. Ferrero. Ferrette. Ferroul. Fiquet. Florent. Fournière. François.

Gabriel-Denis. Gacon. Galley. Gallot (Yonne). Galy-Gasparrou. Garnier. Gauthier (de Clagny). Gauvin. Gellé. Genet. Gervais (Seine). Gerville-Réache. Giacobbi. Girardin. Goussot. Gouzy. Gras (Drôme). Grousset (Paschal). Groussier. Gueneau. Guieysse. Guillemet. Guyot-Dessaigne.

Haussmann. Hémon (Finistère). Henrique-Duluc. Herbet. Heuzey. Holtz. Hubert. Hugon. Hugues (Clovis) (Seine). Humbert.

Isambard. Isambert (Gustave). Isnard.

Jacob. Jacquey (général). Jaouen. Jourdan (Louis). Jourde. Joxé.

Klotz. Krauss.

La Batut (de). Labussière. Lachaud. Lachièze. Lafferre. Lagasse. Laloge. Lamendin. Lanessan (de). Laroze. Lassalle. Lauraine. Laville. Le Clec'h. Leflet. Legitimus. Leglos. Le Hérissé. Lemasson. Léon Pommeray. Lepez. Leroy (Arthur) (Côte-d'Or). Lesage. Létang. Le Troadec. Levet (Georges). Levraud. Leygue (Honoré) (Haute-Garonne). Leygue (Raymond) (Haute-Garonne). Leygues (Georges) (Lot-et-Garonne). Limouzain-Laplanche. Lockroy. Louis Blanc (Drôme). Loup.

Magniaudé. Mahy (de). Malaspina. Mando. Marchal. Maret (Henry). Martin (Bienvenu). Maruéjouls. Massé. Maurice Faure. Maymac. Melliet (Léo). Mercier (Jules). Merlou. Mesureur. Michel. Millerand. Millevoye. Mirman. Mollard. Monfeuillard. Morel. Morinaud. Morlot. Mougeot. Mougin. Muteau.

Narbonne. Noël.

Odilon-Barrot. Olive.

Pajot. Palix. Pams. Pasqual (Nord). Pastre. Paul-Faure. Paulin-Méry. Pavie. Peignot. Pelletan (Camille). Périer (Germain) Saône-et-Loire). Péronneau. Perrin. Philippe. Pochon. Pourteyron. Puech.

Rabier (Fernand). Ragot. Rajon (Claude). Razimbaud. Regnault. Renault-Morlière. Rendu (Oise). Renou (Seine). Rey (Émile). Ricard (Henry) (Côte-d'Or). Ricard (Louis) (Seine-Inférieure). Ridouard. Riotteau. Rispal. Rivals. Rivet (Gustave). Roch. Roche (Ernest) (Seine). Rolland (Pyrénées-Orientales). Rouanet. Rousse (Charles). Roux (Basses-Alpes). Rozet (Albin). Ruau.

Salis. Sarrazin. Sarrien. Saumande. Sauvanet. Schneider (Eugène). Sembat. Sibille. Sicard. Simyan. Sirot (César). Stanislas-Ferrand.

Théron. Theulier. Thierry-Delanoue. Thomson. Tiphaine. Tourgnol. Tramu. Trouillot (Georges). Turigny.

Ursleur.

Vacher (Léon) (Corrèze). Vaillant. Vaux (Pierre). Vazeille. Viger. Vigné. Ville. Villejean. Vival. Viviani.

Walter. Weil-Mallez. Wilson.

Zévaès.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Barrois. Cassagnac (Paul de). Cassou. Cazauvieilh. Chabrié (Adrien). Chastenet (Guillaume). Christophle (Albert) (Orne). Clédou. Delestrac (Gustave). Delpech-Cantaloup. Demarçay (baron). Deschanel (Paul). Girou. Graux (Georges). Jules Legrand (Basses-Pyrénées). Jumel. Largentaye (Rioust de). Léglise. Leroy (Modeste) (Eure). Loriot. Morcrette-Ledieu. Motte. Ribot. Richard (Pierre). Robert. Surchamp. Witt (Conrad de).

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE

*Comme ayant été retenus à la commission du budget :*

MM. Audiffred. Aynard (Édouard). Beauregard (Paul). Berthelot. Bertrand. Boudenoot. Cochery (Georges). Cruppi. Delombre (Paul). Dulau (Constant). Fleury-Ravarin. Guillain. Perreau.

ABSENTS

(Art. 116 du règlement) :

MM. Déroulède. Marcel Habert.

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Alasseur. Berton. Charruyer. Cornudet (Creuse). Dansette (Jules). Delaune. Disleau. Dorian. Fanien (Achille). Forni. Gérard (baron). Girard. Goujat. Goujon (Théophile) (Gironde). Jonnart. Jules Jaluzot. Legrand (Arthur) (Manche). Le Moigne. Lhopiteau. Mathey. Menier (Gaston). Meyer. Miossec. Ordinaire. Ornano (Cuneo d'). Périer de Larsan (comte du) (Gironde). Périllier. Peschaud. Pourquery de Boisserin. Rauline. Riou. Rouvier. Rubillard. Sommeillier. Trannoy.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 533 |
| Majorité absolue | | 267 |
| Pour l'adoption | 178 | |
| Contre | 355 | |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

---

**Scrutin sur l'amendement de M. le comte d'Agoult à l'article 3 du projet de loi relatif au corps du Contrôle de la marine.**

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 514 |
| Majorité absolue | | 258 |
| Pour l'adoption | 107 | |
| Contre | 407 | |

La Chambre des députés n'a pas adopté.

ONT VOTÉ POUR :

MM. Agoult (comte d'). Alicot. Alsace (comte d'), prince d'Hénin. Amodru. Arnous. Aulan (comte d'). Aymé, baron de la Chevrelière. Aynard (Édouard).

Baron. Baudry d'Asson (de). Boucher (Henry). Bouctot. Bougère (Ferdinand). Bougère (Laurent). Bourgeois (Paul) (Vendée). Boury (comte de). Brice (Jules) (Meurthe-et-Moselle). Brice (René) (Ille-et-Vilaine). Broglie (prince de).

Cassagnac (Paul de). Castellane (comte Boni de). Chambrun (marquis de). Chevallier (Émile). Christophle (Isère). Cibiel. Claudinon. Cochin (Denys) (Seine). Colle. Cornudet (vicomte) (Seine-et-Oise).

Daudé. Delpech-Cantaloup. Denêcheau. Derrien. Drake (Jacques). Dupuytrem.

Ermant. Estourbeillon (marquis de l').

Fachard. Forest. Fouquet (Camille).

Gailhard-Bancel (de). Gaillard (Jules). Galot (Jules) (Loire-Inférieure). Galpin (Gaston). Gévelot. Gonidec de Traissan (comte le). Goujon (Julien) (Seine-Inférieure). Gourd. Grandmaison (de). Graux (Georges). Guérin (lieutenant-colonel). Guibert. Guyard.

Halgouet (lieutenant-colonel du). Hugues (François) (Aisne).

Jacquemin. Jouart.

Kelsch. Keroüartz (marquis de). Krantz (Camille).

La Bourdonnaye (comte de). La Ferronnays (marquis de). Lanjuinais (comte de). Lannes de Montebello. Largentaye (Rioust de). Laroche-Joubert. Lasies. Lasserre (Maurice). Laurençon. Lebaudy (Paul). Lebret. Lechevallier. Le Myre de Vilers. Lerolle.

Magne. Maurice-Binder. Maussabré (marquis de). Méline. Montaigu (comte de). Morillot (Léon). Moustier (marquis de).

Néron-Barcel (Émile).

Oriol.

Pain. Pascal (Gard). Pomereu (comte de). Pontbriand (du Breil, comte de). Porteu (Armand). Prache. Prax-Paris.

Quesnel. Quilbeuf.

Raiberti. Ramel (de). Ribot. Rieunier (amiral). Rispal. Roche (Jules) (Ardèche). Rohan (duc de). Rose. Rouland (Seine-Inférieure).

Saint-Martin (de). Salignac-Fénelon (de). Savary de Beauregard. Surcouf.

Victor Gay. Viellard (Armand).

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Abel-Bernard (Vaucluse). Adam (Achille). Aimond (Seine-et-Oise). Albert-Poulain. Allard. Allombert. Andrieu. Anthime-Ménard. Arbouin. Arène (Emmanuel). Argeliès. Armez. Astier. Astima (colonel). Aucouturier. Augé.

Babaud-Lacroze. Bachimont. Balandreau. Balsan. Bansard des Bois. Barrois. Barthou. Basly. Baudin (Pierre). Baudon (Oise). Baulard. Bazillon. Beauquier. Bénézech. Bérard (Alexandre). Bernard (Charles) (Gironde). Bernard (Paul) (Seine). Berry (Georges). Bersez. Berteaux. Berthet. Bischoffsheim. Bizot. Blanc (Edmond) (Hautes-Pyrénées). Blanc (Henri) (Haute-Loire). Bompard (Raoul). Bonard. Bony-Cisternes. Bordier. Borie. Borne. Bourgeois (Léon) (Marne). Bourrat. Boutard. Boyer (Antide). Breton (Jules-Louis) (Cher). Breton (Seine-Inférieure). Brindeau. Brisson (Henri). Brune. Brunet. Bussière.

Cadenat. Caillaux. Calvinhac. Canet. Cardon. Carnaud. Cassou. Castelin. Castillard. Cauvin. Cavaignac (Godefroy). Cazals. Cazauvieilh. Caze (Edmond). Cère (Émile). Chabert (Rhône). Chabrié (Adrien). Chambige. Chambon. Chamerlat. Chandioux. Chanoz. Chapuis. Charles Bos. Charles Chabert (Drôme). Charles-Gras. Charonnat. Chassaing. Chastenet (Guillaume). Chaussier. Chautemps. Chauvière. Chavet. Chenavaz. Chenel. Chevillon. Chiché (Albert). Chopinet. Christophle (Albert) (Orne). Clament (Clément). Clédou. Cluseret. Coache. Cochin (Henry) (Nord). Codet. Colliard. Compayré (Émile). Constant. Cornet (Lucien). Cosmao-Dumenez. Coutant. Couyba.

Dasque. Dauzon. David (Alban) (Indre). David (Fernand) (Haute-Savoie). David (Henri) (Loir-et-Cher). Debève. Debussy. Decker-David. Decrais. Defontaine. Dejeante. Delarue. Delbet. Delcassé. Delestrac (Gustave). Délieux. Delmas. Delon-Soubeiran. Denis (des Landes). Dériberé-Desgardes. Derveloy. Desfarges. Deshayes. Desjardins (Jules). Devèze. Devins. Doumergue (Gaston). Dron. Drumont (Édouard). Dubief. Dubois (Victor) (de Dreux). Dubois (Émile) (Seine). Dubuisson. Dufour (Jacques) (Indre). Dufour (Eugène) (Isère). Dujardin-Beaumetz. Dulau (Constant). Dumas (Julien). Dumont (Charles). Dunaime. Duquesnay. Dussaussoy. Dutailly. Duvau (J.).

Eliez-Évrard. Elva (comte d'). Émile Chauvin. Empereur. Escanyé. Estournelles (d'). Étienne. Euzière.

Farjon (Adrien). Faure (Firmin). Fenal. Fernand Brun. Ferrero. Ferrette. Ferroul. Fiquet. Florent. Fould (Achille). Fournière. Fournol. François.

Gabiat. Gabriel-Denis. Gacon. Gaffier. Galley. Gallot (Yonne). Galy-Gasparrou. Garnier. Gauthier (de Clagny). Gautret. Gauvin. Gayraud. Gellé. Genet. Gervais (Seine). Gervaize (Meurthe-et-Moselle). Gerville-Réache. Giacobbi. Goussot. Gouzy. Gras (Drôme). Grousset (Paschal). Groussier. Gueneau. Guieysse. Guillain. Guillemet. Guyot-Dessaigne.

Haussmann. Hémon (Finistère). Henrique-Duluc. Herbet. Heuzey. Holtz. Hubert. Hugon. Hugues (Clovis) (Seine). Humbert.

Isambard. Isambert (Gustave). Isnard.

Jacob. Jacquey (général). Jaouen. Jourdan (Louis). Jourde. Joxé. Jules Legrand (Basses-Pyrénées). Jumel.

Kerjégu (J. de). Klotz. Krauss.

La Batut (de). Labussière. Lachaud. Lachièze. Lafferre. Lagasse. Laloge. Lamendin. Lanessan (de). Laniel (Henri). Laroze. Lassalle. Lauraine. Laville. Le Clec'h. Leffet. Legitimus. Léglise. Leglos. Le Hérissé. Lemasson. Lemire (Nord). Léon Pommeray. Lepez. Leroy (Arthur) (Côte-d'Or). Leroy (Modeste) (Eure). Lesage. Lespinay (marquis de). Létang. Le Troadec. Levet (Georges). Lévis-Mirepoix (comte de). Levraud. Leygue (Honoré) (Haute-Garonne). Leygue (Raymond) Haute-Garonne). Leygues (Georges) (Lot-et-Garonne). Limouzain-Laplanche. Lockroy. Loriot. Louis Blanc (Drôme). Loup. Loyer.

Mackau (baron de). Magniaudé. Mahy (de). Malaspina. Mando. Marchal. Maret (Henry). Martin (Bienvenu). Maruéjouls. Massabuau. Massé. Maurice-Faure. Maymac. Melliet (Léo). Mercier (Jules). Merlou. Mesureur. Mézières. Michel. Millerand. Millevoye. Mirman. Mollard. Monfeuillard. Monsservin. Montalembert (comte de). Morcrette-Ledieu. Morel. Morinaud. Morlot, Motte. Mougeot. Mougin. Muteau.

Narbonne. Noël.

Odilon-Barrot. Olive.

Pajot. Palix. Pams. Papelier. Pasqual (Nord). Passy (Louis). Pastre. Paul-Faure. Paulin-Méry. Paulmier. Pavie. Peignot. Pelletan (Camille). Périer (Germain) (Saône-et-Loire). Péronneau. Perrin. Philippe. Piou. Plichon. Pochon. Poincaré (Raymond). Poullan. Pourteyron. Pozzo di Borgo (comte). Pradet-Balade. Prud'homme-Havette. Puech.

Rabier (Fernand). Ragot. Rajon (Claude). Razimbaud. Regnault. Reille (baron Amédée). Reille (baron Xavier). Renault-Morlière. Rendu (Oise). Renou (Seine). Rey (Émile). Ricard (Henri) (Côte-d'Or). Ricard (Louis) (Seine-Inférieure). Richard (Pierre). Ridouard. Riotteau. Rivals. Rivet (Gustave). Roch. Roche (Ernest) (Seine). Rogez. Rolland (Pyrénées-Orientales). Rouanet. Rousse (Charles). Roux (Basses-Alpes). Roy de Loulay. Rozet (Albin). Ruau.

Saint (Charles). Saint-Quentin (comte de). Salis. Sarrazin. Sarrien. Saumande. Sauvanet. Schneider (Eugène). Sembat. Sibille. Sicard. Simyan. Sirot (César). Solages (marquis de). Stanislas-Ferrand. Suchetet. Surchamp.

Tailliandier. Théron. Theulier. Thierry. Thierry-Delanoue. Thomson. Tiphaine. Tourgnol. Tramu. Trouillot (Georges). Turigny.

Ursleur.

Vacher (Léon) (Corrèze). Vaillant. Vaux (Pierre). Vazeille. Vidal de Saint-Urbain. Viger. Vigné. Ville. Villejean. Vival. Viviani.

Walter. Weil-Mallez. Wilson. Witt (Conrad de).

Zévaès.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Arenberg (prince d'). Boysset. Demarçay (baron). Deschanel (Paul). Dubochet. Ferry (Charles). Girardin. Girou. Gontaut-Biron (comte Joseph de). Harriague Saint-Martin. Mun (comte Albert de). Ouvré. Robert. Ternaux-Compans. Villiers.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE

*Comme ayant été retenus à la commission du budget :*

MM. Audiffred. Beauregard (Paul). Berger (Georges). Berthelot. Bertrand. Boudenoot. Cochery (Georges). Cruppi. Delombre (Paul). Fleury-Ravarin. Muzet. Perreau.

ABSENTS

(Art. 116 du règlement) :

MM. Déroulède. Marcel Habert.

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Alasseur. Berton. Charruyer. Cornudet (Creuse). Dansette (Jules). Delaune. Disleau. Dorian. Fanien (Achille). Forni. Gérard (baron). Girard. Goujat. Goujon (Théophile) (Gironde). Jonnart. Jules Jaluzot. Legrand (Arthur) (Manche). Le Moigne. Lhopiteau. Mathey. Menier (Gaston). Meyer. Miossec. Ordinaire. Ornano (Cuneo d'). Périer de Larsan (comte du (Gironde). Périllier. Peschaud. Pourquery de Boisserin. Rauline. Riou. Rouvier. Rubillard. Sommeillier. Trannoy.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 545 |
| Majorité absolue | | 273 |
| Pour l'adoption | 125 | |
| Contre | 420 | |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

# DISCUSSION DU BUDGET DE LA MARINE

## POUR L'EXERCICE 1901.

---

Le projet de loi sur l'organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine, adopté par la Chambre, dans sa séance du 4 juillet 1900, ne fut soumis à l'examen du Sénat qu'en février 1902. Dans l'intervalle, pendant la discussion à la Chambre du budget de la marine pour l'exercice 1901, M. le comte d'Agoult traita la question du régime administratif de ce Département, et l'amiral Rieunier jugea à propos de renouveler ses attaques contre le corps de l'Inspection de la marine.

Nous ne croyons pas sans intérêt de reproduire ici leurs discours, avec les commentaires qu'ils comportent.

### Discours de M. le comte d'Agoult dans la discussion générale du budget de la marine pour l'exercice 1901.

(*J. O.* du 19 décembre 1900, Chambre des députés, p. 2775 et suiv.)

M. le comte d'AGOULT. — Messieurs, depuis que l'expansion européenne a donné à toutes les nations l'obligation d'avoir une politique générale extraeuropéenne, ce qu'on appelle en Allemagne une politique mondiale, la France a compris que la marine est de première utilité; le pays s'y est intéressé de plus en plus. Le Parlement, qui reflète l'opinion, s'est préoccupé de plus en plus dans ses discussions des questions qui touchent à la marine. Il y a vingt ans, elle passait inaperçue dans les débats parlementaires; maintenant, elle y occupe une place chaque jour de plus en plus grande.

Quand on considère ces débats sur la marine, on est frappé de voir qu'ils se rapportent presque toujours à des questions de matériel et à des questions techniques plutôt qu'à des questions d'organisation générale. Le Parlement ne discute, en fait de questions d'organisation, que des questions secondaires, que des questions de détail; et pourtant la substance même de la défense nationale, la partie la plus importante, ce n'est pas la partie matérielle, c'est la partie organisation. Si l'on a une organisation excellente, on est sûr, lors même qu'on aurait peu de matériel, d'obtenir à la guerre un résultat sérieux. Si, au contraire, on a un matériel excellent et une organisation insuffisante, on n'est pas sûr du tout d'avoir le moindre résultat. (*Très bien! très bien!*)

Lorsque l'organisation est créée, si le matériel manque, on arrive, avec de l'argent, à le créer en peu d'années; mais si, au contraire, il n'existe en fait de défense nationale que le matériel, il faut non pas des années, mais des générations pour établir l'organisation.

M. de Freycinet avait bien raison de dire à cette tribune, il y a un ou deux ans : Ce qui est important dans les choses militaires, aussi bien de l'armée de terre que de l'armée de mer, ce n'est pas la question matérielle, c'est la question d'organisation. Chez les autres nations, qui depuis un tiers de siècle ont créé leur marine, on a tout de suite donné la prépondérance à ces questions d'organisation. La première nation qui soit entrée dans cette voie maritime est l'Italie.

Elle a tâtonné pendant un certain nombre d'années, puis elle a créé une organisation excessivement claire et sobre dont M. Lockroy a pu dire avec juste raison qu'elle prouvait le génie de clarté de la race latine. (*Très bien! très bien!*)

Après l'Italie, l'Allemagne a voulu se créer une marine, et aussitôt après la guerre de 1870, elle a appliqué sa méthode tenace et patiente qu'elle avait appliquée pour la formation de l'armée de terre. Elle n'a pas mis beaucoup d'argent dans ses essais de début; elle s'est bien gardée de dépenser de grosses sommes en matériel, mais elle a appliqué de plus en plus ses forces à cette question d'organisation.

Cette organisation est à peu près achevée.

L'Allemagne commence aujourd'hui à mettre de l'argent dans cette machine, laborieusement et soigneusement perfectionnée depuis vingt ans. En 1916, elle aura une marine qui sera probablement la seconde du monde et elle ne s'arrêtera pas là. On peut être certain que, si les événements l'amènent à entrer en action, on sera effrayé de l'extraordinaire prévoyance, de la précision d'une pareille machine. (*Très bien! très bien!*)

En Angleterre même, où il y avait comme en France de très vieilles traditions et tout un passé très lourd, on a jugé qu'il était nécessaire de remanier l'organisation, de la rendre souple, simple et moderne. C'est le Parlement anglais qui a eu l'honneur de cette initiative. Ses efforts successifs ont duré dix ans.

C'est lorsque ces efforts sont arrivés à terme que le pays, jugeant que la politique impériale demandait une prépondérance énorme dans la marine, est entré franchement dans la voie de la construction et que le *naval defence act* est intervenu. On a créé ainsi en dix ans une marine qui est deux fois et demie celle de la France, alors que vers 1885, à l'époque où l'amiral Courbet avait ses succès en Chine, on aurait pu considérer la lutte entre la France et l'Angleterre sur un pied de parité.

En France, on n'a pas suivi la même méthode. Pendant très longtemps la marine a été abandonnée à elle-même, dans une sorte d'autonomie. Le pays avait confiance en elle et, de fait, les événements intervenaient dans un sens qui était favorable pour la marine. Pendant la guerre de 1870, on a trouvé dans l'organisation de la marine des éléments excessivement fermes et glorieux qui ont inspiré dix ans de confiance au pays. Après même que le Parlement eût commencé à s'occuper de la marine, sont arrivés les succès

de la guerre de Chine; ces succès successifs ont un peu retardé le moment où le pays s'est appliqué délibérément à étudier la marine.

Que s'est-il produit pendant la période très longue de l'autonomie de la marine? C'est dans cette période que se sont produits les résultats jugés, étudiés et relatés la première fois qu'un de vos rapporteurs a étudié la situation de la marine.

C'est en 1879 que parait le fameux rapport de M. Lamy. M. Lamy présente l'organisation de la marine comme étant une grande confusion. « Petit à petit, dit-il, la marine, qui avait le commandement, s'est désintéressée de la comptabilité, et il est né une armée d'administrateurs. C'est un peu le système de tous les organismes de l'ancien régime. Étant mal administrés par leurs maîtres réels, des hommes d'affaires, des intermédiaires interviennent. Dans la marine, le nombre de ces hommes d'affaires grossit rapidement : on veut de plus en plus vérifier, étiqueter, contrôler; on superpose les contrôles, et c'est ainsi que naît et se forme l'armée des intermédiaires. »

Voilà pour le côté administratif. En même temps que se produisait ce désordre administratif occasionné par les fautes de la marine elle-même, du commandement maritime, qui se laissait aller, qui n'administrait pas bien, pendant que ces fautes se produisaient, il se faisait des progrès scientifiques. Ils obligeaient à transformer le matériel suivant des vues scientifiques tellement compliquées, qu'il fallait créer un personnel spécial pour l'étude et la création de ce matériel. C'est ainsi que cette marine qui autrefois était chose uniquement maritime, dirigée par des marins, est devenue une armée à trois divisions : l'armée combattante, l'armée productive de matériel, créatrice d'instruments matériels de combat, et puis l'armée qui contrôle, qui administre, écrit et transcrit.

En 1879, lorsque M. Lamy étudia la situation, il trouva que petit à petit on était arrivé à donner une prépondérance énorme à l'armée qui ne combat pas et qui administre, au détriment des forces générales du pays. Voici ce qu'il en disait :

« Le matériel est sacrifié au développement successif du personnel; tandis qu'en Angleterre tous les services de comptabilité sont assurés par 317 écrivains comptables et 339 personnes du commissariat; la France n'a pas su accomplir sa tâche avec moins de six corps différents et 2,466 personnes, sans compter l'administration centrale. » (*Très bien! très bien!*)

« Ce n'est pas de réformes de détail qu'il s'agit, — disait M. Lamy, — en présence de ces vices d'administration et d'organisation; les maux dont souffre la marine s'enchaînent comme les conséquences d'un état général; ils ne peuvent être détruits séparément : mieux vaudrait ne rien faire que de porter sans méthode la perturbation dans le régime actuel et ajouter au désordre du mal le désordre des remèdes. »

Il n'était pas, d'ailleurs, le seul à penser ainsi, qu'il était nécessaire de réformer dans son ensemble l'organisation de la marine. M. le Rapporteur a fait remarquer que l'amiral de Gueydon qui, lui, était un organisateur, disait aussi qu'il était nécessaire de remanier dans son ensemble l'organisation de la marine. « Il fallait, disait l'amiral, élaborer un plan d'ensemble, car les rouages de ce système ne se prêtent pas aux modifications de détail. » Ainsi le mal avait été constaté et le pays commençait à s'intéresser

à la marine; le Parlement s'en occupait de plus en plus, mais il s'est jusqu'ici abstenu de suivre cette méthode d'organisation générale que recommandait son rapporteur et que recommandait un homme comme l'amiral de Gueydon. On s'est occupé des détails, des questions techniques, des questions de matériel, et non pas des questions d'organisation générale. Le choix du matériel de combat ne constitue cependant qu'une portion du plan de guerre. Ces questions de matériel doivent donc être traitées par ceux qui font eux-mêmes les plans de la guerre, qui ont la compétence à cet égard, et qui ont surtout la responsabilité des batailles. Car c'est la responsabilité qui les force à la compétence et qui corrige dans les projets les écarts d'imagination, qui ramène toujours leurs auteurs au bon sens (*Très bien! très bien!*); et nous sommes arrivés à cette situation anormale que ce n'est pas toujours le Département de la marine qui règle les questions de matériel, que c'est la Chambre qui quelquefois, de son initiative, impose à la marine un matériel qu'elle n'a pas demandé, tandis qu'au contraire, par des mesures de détail successives, par des quantités de petits décrets, c'est la marine elle-même, et non pas la Chambre, qui règle ces questions d'organisation. Or, la marine, qui est compétente et responsable pour les questions de matériel, n'est pas du tout compétente dans ces questions d'organisation du personnel; elle se compose de personnes qui, dans les questions de personnel, sont juges et parties, et qui n'ont pas le recul suffisant pour voir l'ensemble de l'organisation maritime. C'est au législateur que ce rôle appartient. (*Très bien! très bien!*)

Il s'ensuit que la situation est renversée, que ceux qui ont la responsabilité de la guerre ne règlent pas la question du matériel, et que ceux qui ont la responsabilité de l'organisation générale du pays, négligent l'organisation générale de la marine. Il en est résulté une très grande confusion, et les progrès de la marine française sont, de ce fait, beaucoup moins sensibles que ceux des marines rivales. On peut s'en rendre un certain compte quand on visite les arsenaux et les ministères des marines étrangères.

Beaucoup d'officiers, qui ont visité les arsenaux allemands et italiens, sont tout à fait en admiration devant la simplicité, la sobriété de personnel, et la précision avec laquelle fonctionnent ces arsenaux; je ne les connais pas, mais j'ai longtemps étudié et suivi les questions de la marine anglaise; et j'ai été frappé de la différence considérable qu'il y a entre l'organisation anglaise et l'organisation francaise.

Quand on se rend à l'Amirauté, on trouve un bâtiment tout à fait petit. Il a été un peu agrandi ces dernières années, quand la marine anglaise s'est développée, mais il n'est guère plus grand qu'il ne l'était à l'époque de Nelson. On n'y trouve que peu de personnes, peu de fonctionnaires, et si l'on a quelqu'un à voir, on est agréablement surpris de ne pas être dérangé à tout moment par des gens pressés qui passent avec des dossiers et qui ont toujours quelque affaire urgente à régler. Quand on arrive à Paris, on trouve cette immense usine que M. Camille Pelletan appelait la flotte de la rue Royale, et l'on est frappé de l'activité extraordinaire qui s'y développe. Cependant la marine française est beaucoup moindre que la marine anglaise.

Il en est de même pour les arsenaux. Il y a dans les arsenaux anglais une sobriété de personnel qui fait contraste avec notre organisation. A l'arsenal

de Chatham, qui est le plus grand des arsenaux de construction anglais, il n'y a qu'un seul officier général, un contre-amiral, et cependant à l'époque où je le visitais, il y avait sur les chantiers trois grands cuirassés de 15,000 tonnes et plusieurs croiseurs. Eh bien! ce seul homme suffit à faire marcher cet arsenal, il n'a personne autour de lui; quand il est dans son bureau, il n'est pas débordé de dossiers et de papiers. Il est dans la même situation qu'un directeur d'usine privée en France, et pourtant les résultats qu'il obtient sont très grands. En France, au contraire, quand on entre dans un arsenal, on est effrayé du personnel considérable qu'on y trouve et du grand nombre d'agents, de bureaux de transmissions infinies et en même temps de la lenteur des constructions dont on parle souvent, du manque d'homogénéité de la flotte et de beaucoup d'autres défauts dont on vous a entretenus maintes fois. C'est l'organisation française qui est défectueuse et c'est là que vous devez porter vos efforts. (*Très bien !*)

M. Isnard. — Comment! très bien! On met six mois pour faire un cuirassé! (*Mouvements divers.*)

M. de Salignac-Fénelon. — Il s'agit de l'administration.

M. le comte d'Agoult. — Oui, on met quelquefois un temps relativement court pour construire la coque d'un cuirassé, mais on oublie l'artillerie, ce qui fait qu'au total le cuirassé n'est pas prêt au jour du combat. (*C'est cela! très bien!*)

Dès l'exorde, M. d'Agoult élève son discours à la hauteur des spéculations philosophiques. Il aborde la question d'organisation de la marine et reproche à notre Département de manquer d'organisation, alors qu'il n'a pas assez d'éloges au service de l'organisation maritime allemande ou italienne.

C'est aller bien loin et bien vite. La marine française n'est pas si désorganisée que veut bien le dire M. d'Agoult. Ce n'est pas, il est vrai, un organisme neuf comme les marines allemande et italienne, si récentes l'une et l'autre et que l'orateur apprécie sans les expliquer. C'est, au contraire, un organisme ancien, ayant derrière lui un passé et même un passé glorieux dont il ne faut pas faire litière.

L'organisation de notre marine est en voie de transformation. Elle suit la loi naturelle d'évolution vers le progrès et chacune de ces dernières années marque une étape dans cette voie. L'administration centrale, l'état-major général et les grands conseils du ministre, les officiers de marine et les mécaniciens, le contrôle, le personnel ouvrier, la comptabilité des équipages et du personnel entretenu, les approvisionnements, le matériel en service, l'emploi des matières et de la main-d'œuvre aux travaux, en dernier lieu les troupes, l'organisation des arsenaux, ont été tour à tour l'objet

d'études et de modifications. Sont-ce là des réformes insignifiantes ?

A des besoins nouveaux sont données des satisfactions nouvelles. Eût-il convenu de transformer l'évolution en révolution ? Nous ne le pensons pas. Cela nous eût coûté cher et, d'autre part, toute réforme rencontre, en marine particulièrement, de tels adversaires attachés aux traditions anciennes, l'édifice à transformer est d'une telle importance, qu'en matière de changement la prudence s'impose, ainsi qu'une sage lenteur.

Reprenant, pour les présenter sous un nouveau jour, quelques-uns des arguments du rapport Lamy, M. d'Agoult expose que la marine est restée dans une longue période d'inertie pendant laquelle le commandement s'est désintéressé de ses devoirs de direction, tandis que se développaient les corps producteurs de matériel et les corps administratifs, bien près d'être englobés, les uns et les autres, sous le vocable de corps parasites; le mot n'y est pas, mais il vient naturellement à l'esprit.

Le remède est l'adoption d'un plan d'ensemble, dit M. d'Agoult, s'appuyant sur M. Lamy et sur l'amiral de Gueydon. Cela est très bien pensé, sans doute, mais ce merveilleux conseil reste, comme jusqu'ici le discours de M. d'Agoult, dans le domaine purement spéculatif. La méthode cartésienne de la table rase est admissible dans la sphère des idées. Elle cesse d'être praticable quand on l'applique aux faits. Une maison neuve est bâtie sur un plan d'architecte ; un vieil édifice ne peut être que remanié si l'on ne veut d'un coup le jeter bas pour le reconstruire. Dans le domaine de l'action, la sagesse consiste à transformer plutôt qu'à détruire.

Avec M. d'Agoult, nous pensons que le commandement, que la marine combattante, ainsi qu'elle aime à s'entendre appeler, s'est complue à vivre dans le passé. Autour et souvent en dehors d'elle, les progrès de la science ont créé un matériel nouveau, plus important que l'ancien, infiniment varié surtout. Pour l'entretenir et le développer un personnel plus nombreux est devenu nécessaire, tant pour la production que pour l'administration. Cette transformation s'est opérée sans que le commandement maritime s'en rendit compte, d'après M. d'Agoult. L'appréciation est sévère ; pour la défense du commandement nous alléguerons qu'il n'a pas le monopole des réformes, ainsi que le semble croire M. d'Agoult.

Les critiques de M. d'Agoult vont ensuite se préciser et le but s'en dégage. C'est une attaque virulente contre le développement exagéré du personnel administratif. Le thème n'est pas nouveau et, le fond ne variant guère, paroles et musique seules peuvent être offertes avec quelque diversité. L'accompagnement d'usage ne fait pas défaut, c'est l'éloge de la simplicité anglaise, simplicité plus vantée que démontrée. Le discours de M. d'Agoult est même illustré du portrait d'un officier général anglais qui, seul dans son bureau, sans dossiers, sans papiers, a le pouvoir magique d'administrer tout l'arsenal de Chatham.

Cela est charmant, mais trop peu précis pour convaincre des sceptiques. Le directeur de l'arsenal de Chatham n'est pas un commandant en chef; c'est déjà une raison pour qu'il ait moins besoin d'être entouré qu'un préfet maritime. M. d'Agoult eût bien dû nous dire quel est son avis sur la conception du préfet réduit au rôle de directeur de l'arsenal.

On ne peut discuter méthodiquement les affirmations de l'orateur. Ce sont des appréciations personnelles, à l'appui desquelles M. d'Agoult n'apporte aucune démonstration. La réplique à ces affirmations ne peut être qu'une réponse générale, la suivante : L'administration du personnel et du matériel, aussi bien dans la marine anglaise que dans la marine française impose une large somme de travail. Pour être exécuté, ce labeur réclame un personnel qui peut être plus ou moins nombreux, selon le degré de précision auquel l'administration doit atteindre. Ce personnel, bien qu'exécutant le même travail, peut être qualifié, tantôt de technique, tantôt d'administratif. Ces différences d'appellation empêchent toute comparaison sérieuse entre l'administration maritime anglaise et française, aussi longtemps que le rapprochement des personnes employées à une besogne identique, sous quelque titre que ce soit, n'aura pas été fait.

En résumé, je crois que l'armée qui enregistre, qui compte, qui contrôle, qui vérifie, qui superpose les contrôles, est beaucoup trop nombreuse et que c'est là la cause des retards dans les décisions et des arrêts dans les exécutions. Au total il y a excès de personnel. C'est là, je crois, le défaut; mais il n'est pas encore constaté d'une façon scientifique, méthodique, et je reproche un peu à l'administration actuelle de la marine de n'avoir pas fait les efforts qu'il fallait pour faire cette constatation méthodiquement.

Mais enfin admettons qu'il y ait excédent de personnel et voyons quels sont les résultats que cela entraîne : d'abord un excédent de dépenses; une partie de l'argent donné par les contribuables pour faire des constructions et des armements passe en dépenses de personnel. Il y a en second lieu un éparpillement des responsabilités. Plusieurs personnes prennent des décisions, les dossiers se transmettent de l'une à l'autre, on discute à perte de vue, d'où évidemment des retards et de l'irresponsabilité.

Cela produit enfin un autre résultat. Quand il y a beaucoup de personnel, ce personnel est divisé en corps, et les divers corps se battent entre eux pour prouver leur utilité et pour se créer une raison d'être.

M. l'amiral RIEUNIER. — Maintenant, on fait battre les officiers entre eux ! (*Mouvements divers.*)

M. le comte d'AGOULT. — Eh bien ! la marine souffre de ce mal. Enfin quand les corps se battent pour vivre, cela n'empêche nullement qu'il ne s'en crée de nouveaux; les anciens ne se suppriment pas davantage et veulent vivre, ils se défendent en attaquant les nouveaux, de sorte que la bataille se perpétue et se développe.

Messieurs, nous ne devons pas prendre parti dans ces discussions, nous devons les voir de très haut. Il existe en ce moment plusieurs de ces conflits qui sont tout à fait navrants. Nous sommes plus ou moins poursuivis actuellement par des lettres et des renseignements qui nous tiennent au courant de discussions qui durent depuis plusieurs années en s'aggravant, entre les mécaniciens et les marins.

Vraiment voilà un résultat tout à fait défectueux pour l'ensemble de la force nationale. Nous avons là affaire à des combattants, par conséquent à des gens qui sont tous utiles; or, leurs divisions infinies, les discussions qu'ils occasionnent, les interventions qu'ils provoquent auprès des pouvoirs publics, tout cela diminue la force navale de la France. (*Très bien! très bien!*)

Voilà où nous en étions déjà en 1879, quand la marine avait son autonomie. Ces maux avaient alors une certaine acuité; ils furent constatés par le rapporteur du budget.

A cette époque, le pays commença à s'intéresser à la marine et à s'en occuper; mais le fait que le Parlement et l'opinion publique se sont intéressés à la marine, a-t-il réellement porté remède à ces maux ? Je crois que non, parce que la méthode suivie jusqu'ici n'a pas été bonne.

L'intérêt que le pays témoignait à la marine a eu une conséquence que nous approuvons et désirons : les ministres de la marine sont devenus des ministres civils. Ont-ils amélioré, jusqu'ici ? A leur entrée dans ce Département, tellement hérissé de corps nombreux et si compliqués qu'il fallait des années avant de s'y reconnaître, ces ministres ont été obligés de rechercher des conseillers; ils les ont pris tantôt dans un corps tantôt dans un autre.

Qu'en est-il résulté?

C'est que les corps de la marine ont profité de cette situation pour continuer leurs luttes et pour s'accroître successivement.

Chaque corps est une petite patrie où les intéressés s'occupent principalement de l'intérêt du corps, oubliant l'intérêt général, et cette bataille des corps, ces conseils successifs aux ministres successifs ont produit un afflux

de décrets nouveaux, de dispositions nouvelles, de ce qu'on a appelé des « réformes » et qui finalement ont produit une grande confusion. (*Très bien! très bien!*)

Ce n'est pas par des mesures et par des réformes de détail qu'on peut arriver à simplifier l'organisation de la marine, c'est par une mesure d'ensemble; c'est donc sans décret, sans petites mesures qu'il faut opérer, c'est par des lois organiques. Or, jamais on n'a apporté à cette tribune des lois organiques d'organisation de la marine, soit en ce qui concerne les corps combattants, soit en ce qui concerne l'administration — comme cela a eu lieu pour le Département de la guerre en 1882 — soit en ce qui concerne toutes les questions qui ont trait à la construction.

Enfin, M. d'Agoult se résume et prend à partie « l'armée qui « enregistre, qui compte, qui contrôle, qui vérifie, qui superpose « les contrôles », ce personnel trop nombreux, cause de dépenses improductives, de lenteurs dans les travaux, « d'éparpillement des responsabilités ».

On ne saurait en meilleurs termes, ni plus concis, justifier les dernières réformes de M. de Lanessan, l'autonomie des directions et la suppression de la surveillance administrative du commissariat.

Ce n'est pas seulement aux corps administratifs que s'adressent les critiques, mais à tous les corps, anciens et nouveaux, en lutte constante les uns contre les autres. Ces luttes, personne ne songe à les nier. Que prouvent-elles? Tout simplement la puissance de la tradition dans la marine et la difficulté de réagir contre la routine. C'est un état d'esprit que les ministres civils, ainsi que M. d'Agoult le reconnaît, sont les plus propres à combattre. Mais il n'est pas d'accord avec eux sur les moyens employés pour le faire.

Les ministres ont pris des conseillers dans les différents corps, voilà le grief le plus accablant dont les charge M. d'Agoult. Sans doute, il eût voulu ne les voir s'adresser qu'aux officiers de la marine combattante. Mais s'il est sage de consulter un marin pour la tactique navale, il ne l'est pas moins de s'adresser à un administrateur pour les questions de dépense. Cette règle de conduite est de tous les temps, elle fut celle du grand Colbert, si nous voulons nous abriter derrière une autorité incontestée.

Parmi ces conseillers des ministres en général, et particulièrement du ministre actuel, M. d'Agoult laisse apercevoir le corps du Contrôle. Le contrôle n'est pas nommé, c'est très vrai, mais il est

facile de reconnaître parmi les corps qui contrôlent, vérifient, celui qui superpose les contrôles, celui qui, devenu grand conseiller, est l'auteur irresponsable de la confusion des réformes nouvelles.

N'en déplaise à M. d'Agoult, les réformes nouvelles ne sont pas si confuses et, se dégageant des premières difficultés d'application, les bienfaits s'en font bien vite sentir. Le contrôle s'honorera d'avoir aidé à l'accomplissement de quelques-unes d'entre elles.

Eh bien! c'est cela qu'il faut au Parlement; ce ne sont pas les petites mesures de détail que nous avons déjà étudiées sans intérêt, je dirai même sans pouvoir les comprendre; ce sont des lois d'organisation générale qu'il nous faut, et ce sont celles-là qui nous manquent.

On nous parle déjà de beaucoup d'autres décrets et d'autres lois de détail qui nous seront présentées; je crois que nous devons refuser de les discuter et attendre qu'on nous ait présenté un plan général, ce plan général que l'amiral de Gueydon réclamait déjà il y a plus de trente ans. (*Très bien! très bien!*)

Et qu'on ne dise pas qu'on ne peut pas dans ce Parlement voter des lois générales, des lois organiques! Ce Parlement a donné la preuve que quand le ministère le veut on peut faire des réformes; nous avons déjà voté cette loi sur l'armée coloniale qui n'aboutissait pas depuis 1885. L'autre jour encore vous avez voté aussi une loi qui attendait depuis vingt ans; donc, quand le ministère le veut, le Parlement peut étudier les lois générales. Il ne faut pas nous opposer cet argument si faible, qui indique une telle lassitude, qui est l'indice certain qu'on ne veut ou qu'on n'ose étudier au Parlement ce qui est nécessaire pour la marine. Ce n'est là qu'une défaite pour en arriver à toutes ces petites mesures particulières inspirées par les corps et dans l'intérêt des corps, et contraires à l'intérêt général de la marine.

Pour établir un plan général, il faut deux choses : d'une part, une idée générale d'organisation et, d'autre part, — comme nous avons une vieille marine et comme nous avons un passé, — un inventaire de ce qui est. Cet inventaire, comme personnel et comme organisation, j'ai eu l'honneur de le demander à la Chambre. La Chambre a voté, le 4 juillet de cette année, que cet inventaire serait fait et présenté au Parlement.

Nous l'avons attendu six mois; je crois que ces différents corps ne sont pas très pressés que cet inventaire paraisse. On trouve de petites objections; on dit qu'il n'y a qu'à regarder l'Annuaire pour être renseigné et que les annexes du budget nous renseignent suffisamment sur le personnel. Sans doute ces annexes renferment beaucoup de détails compliqués, mais ce n'est pas des détails qu'il nous faut, c'est un inventaire général et simple où la marine puisse ressortir en combattants, producteurs de matériel et administrateurs.

M. Fleury-Ravarin, *rapporteur*. — Mais le budget nous donne tous ces chiffres, mon cher collègue; vous n'avez qu'à le consulter!

M. le comte d'Agoult. — Non, il donne des chiffres un peu éparpillés,

par corps, mais il ne renferme aucun état divisant la marine en combattants, constructeurs et administrateurs.

M. de LANESSAN, *ministre de la marine.* — Pardon! Les chapitres eux-mêmes sont disposés de cette façon,

M. le comte d'AGOULT. — C'est possible; mais vous ne pouvez pas savoir le nombre des officiers de chaque catégorie.

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — Je vous affirme qu'on trouve le renseignement dans chaque chapitre.

M. le comte d'AGOULT. — Dans les annexes également, mais il faut faire des additions indéfiniment.

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — On y trouve ces indications en toutes lettres.

M. le comte d'AGOULT. — Eh bien! je connais la marine depuis vingt ans, et je n'ai pu encore me rendre un compte exact de son personnel. J'ai étudié votre budget, Monsieur le Ministre, et je n'ai pu trouver ce que je cherchais. Du reste, la Chambre a pris une décision à cet égard.

Je pourrais vous répéter ce que disait l'autre jour M. Pelletan à propos de Madagascar : « La marine ne sait même pas combien elle a d'officiers à Madagascar. »

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — Voulez-vous me permettre de faire une remarque?

Je prends le budget de cette année, à la page 105, si vous voulez vous y reporter, c'est la première qui me tombe sous les yeux, et j'y lis :

Répartition par grades et par spécialités des effectifs des équipages de la flotte :

Premiers maîtres de 1re classe, 720.
Premiers maîtres de 2e classe, tant.
Seconds maîtres, tant.
Quartiers-maîtres de 1re classe.
Quartiers-maîtres de 2e classe.
Matelots.
Mécaniciens.
Chauffeurs, etc.

Tout y est. De même pour les chiffres des officiers-mécaniciens, on trouve la division par grade et le nombre des officiers dans chaque grade et même dans chaque classe. Et tous les ans il en est de même! Ce n'est pas moi qui ai pris cette initiative.

M. le comte D'AGOULT. — Eh bien, voulez-vous me dire, Monsieur le Ministre, combien vous avez de combattants, d'administrateurs et de producteurs de matériel? Vous pouvez chercher pendant des heures sur votre budget pour trouver ces renseignements avant de me répondre!

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — Je n'ai pas eu à chercher bien longtemps; je vous ai répondu tout de suite.

M. l'amiral RIEUNIER. — Il faudrait faire rendre justice au personnel des officiers-mariniers, qu'on laisse en détresse!

M. le comte D'AGOULT. — Vous ne me répondez pas par un chiffre précis.

En tout cas, Monsieur le Ministre, je voulais vous rappeler les paroles que prononçait M. Pelletan à propos de ces documents que la Chambre demande à la marine et que celle-ci ne produit pas : « Ces documents votés par le Parlement sont faits pour permettre au contrôle du Parlement et de l'opinion publique de s'exercer dans toute son ampleur ». Eh bien ! on ne nous les a pas fournis. Je réitère donc ma demande. Que l'on nous fournisse enfin les documents qui nous permettent de voir combien nous avons dans la marine de personnel combattant et de personnel non combattant, et quel est le personnel que nous avons pour la création du matériel.

M. le Ministre de la marine. — Le travail a été fait. Il doit être ajouté au fascicule que l'on distribue tous les ans sur l'état des services de la marine.

M. le comte d'Agoult. — Je vous remercie, Monsieur le Ministre, et je vous prie de croire que nous l'étudierons et que nous le débattrons, car nous savons très bien que les corps n'aiment pas beaucoup qu'on entre dans le recensement de leur personnel.

Nous croyons cette étude tout à fait nécessaire. Quand nous aurons ces documents, nous vous demanderons comment vous comptez utiliser et améliorer l'organisation générale de ce personnel; nous réclamons de vous un plan d'organisation générale de la marine, et je crois que nous aurons les éléments nécessaires pour défendre plus efficacement l'intérêt général dont nous avons la charge. En tout cas, je proteste de la façon la plus formelle contre toutes ces mesures de détail qui donnent lieu à tant de décrets et de petites lois qui ne contribuent qu'à compromettre l'organisation de la marine et qu'à l'affaiblir vis-à-vis des nations rivales. (*Applaudissements.*)

Les mesures de détail ne sont pas inutiles. Les réformes demandent à être préparées. Les mesures générales, que réclame M. d'Agoult, viendront d'elles-mêmes, à leur heure, sans secousse et sans trouble, lorsque les modifications successives des divers rouages du grand organisme de la marine auront ménagé les transitions nécessaires.

Ces modifications s'accomplissent sous le contrôle incessant du Parlement, soit par des lois, soit dans la préparation des budgets. Elles préparent la loi d'organisation générale que le Parlement votera s'il la juge nécessaire, et qui en sera la consécration. — Consécration temporaire, d'ailleurs, jusqu'au jour où le progrès aura fait sentir la nécessité de nouvelles transformations.

Ici prend fin la partie théorique, pour ainsi dire, du discours de M. d'Agoult. Ce qui la suit n'est qu'une discussion sur l'exposé numérique du personnel, tant à l'Annuaire qu'aux annexes du budget, exposé que l'orateur trouve trop compliqué pour son usage personnel. Le ministre de la marine et le rapporteur du budget

défendent leurs documents. C'est une querelle de classification que leur cherche M. d'Agoult, et, reprenant une boutade de M. Pelletan : La marine, s'écrie-t-il, ne sait même pas combien elle a d'officiers à Madagascar !

On peut classer les poissons en comestibles et non comestibles, mais il est des divisions plus scientifiques. M. d'Agoult veut-il chiffrer le personnel de la marine géographiquement ? Voilà bien la division la plus variable du monde ! Combien de cases et de sous-cases faudra-il ouvrir sous chacune des cinq parties du monde ? Dans chaque colonne, subdiviserons-nous par corps ? Ce sera très ingénieux peut-être, mais malaisé à coup sûr. Mieux vaut encore s'en tenir au budget et à l'antique classement de l'Annuaire.

Enfin, M. d'Agoult consent à se radoucir. Il se contentera de la production d'un nouveau tableau comparatif du personnel de la marine. Il étudiera ce tableau avec conscience et se propose ensuite d'aborder l'organisation générale du Département. Il était vraiment bien inutile à M. d'Agoult, pour nous faire part de ses laborieux projets, d'user d'un artifice oratoire et d'évoquer le spectre de la guerre et l'écrasement de notre marine par une nation rivale !

---

## Discours de M. l'amiral Rieunier parlant sur le contrôle de la marine dans la discussion du budget de la marine, 1901.

(*J. O.* du 21 décembre 1900, Chambre des députés, p. 2840 et suiv.)

> « Je ne viens pas ici faire de person-
> « nalités, je n'en ai jamais fait. »
>
> (Discours de l'amiral Rieunier à la Chambre des députés, le 4 juillet 1900. *Journal officiel* du 5. Débats parlementaires. Chambre.)

M. l'amiral RIEUNIER. — . . . . . . . . . . . . . . . . .
. . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .
. . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . Le ministre est un travailleur, dit-il ; un homme de cabinet. On voit qu'il aime la symétrie surtout. Il l'a probablement apprise dans l'étude des sciences naturelles et dans les familles dont elles se composent car il veut cette symétrie ; elle est indispensable dans son esprit coordonné, méthodique, comme celui de tout agrégé ; il la veut, dis-je, et il l'établira dans tous les corps de la marine. Peu lui importe les résultats fâcheux pour l'avancement. Nous le savons

tous dévoué aux principes égalitaires. Il est animé d'un grand désir de plaire à la démocratie, à une démocratie jalouse et niveleuse. Son vif désir est de le prouver. Aussi le voyons-nous établir sur les divers grades un égal niveau; passer s'il le pouvait les trois points sacramentels (*Sourires à droite*) en conférant à chacun des corps de la marine la même uniformité dans les échelons de grades.

La qualité lui importe peu. S'il l'osait, ce ministre, — il créerait un grade d'amiral dans la hiérarchie de la maistrance des calfats et des magasiniers. (*On rit.*) Un de nos collègues comparait cette obsession à celle qui ferait créer des généraux chefs de musique. (*Hilarité.*) Mon Dieu! Il y a des chefs de musique très distingués. — C'est l'honorable M. Berteaux qui m'a suggéré cette idée-là! S'il y avait un plus grand nombre de chefs de musique dans la marine, soyez persuadés, messieurs, que par symétrie M. de Lanessan nommerait général ou amiral un des chefs de musique. (*On rit.*) Malheureusement il n'y en a que deux! Tous les services ont pour lui la même équivalence. Comme cela ferait bien dans son tableau symétrique ministériel!

Cette uniformité, cette symétrie des grades a donné lieu à toute une série de décrets pour lesquels un exposé tout spécial serait nécessaire pour vous faire connaître l'esprit et la valeur des motifs.

Je n'analyserai pas tous ces décrets, cela n'en vaudrait peut-être pas la peine. Et puis, la discussion passe tellement vite que je suis obligé d'abréger considérablement.

*A droite.* N'abrégez pas! Dites tout!

M. l'amiral Rieunier. — Je disais donc que M. de Lanessan créerait volontiers amiral l'un des chefs de musique de la flotte.

Inutile de passer en revue les inconvénients de ce système. Cependant, quand on examine ce grand tout qu'est la marine, il faut un esprit bien étroit ou jaloux pour ne pas reconnaître une nécessité qui s'étend de l'organisme entier au détail des divers corps qui la composent. Le bord, le navire forme un tout; c'est le but d'une marine dans laquelle une seule autorité doit être la maîtresse, avoir la direction et la haute main. Au centre aussi, à Paris, tout doit converger vers l'action la plus énergique de la marine, action dont le représentant a été jusqu'ici, par essence et par tradition, le corps des officiers de marine : celui qu'on a jusqu'à des jours assez récents appelé le grand corps.....

M. le baron Amédée Reille. — Il l'est encore!

M. l'amiral Rieunier. — .....Celui qui a l'honneur de conduire à l'ennemi les braves gens qui montent les navires qu'il commande.

Tout dernièrement, au début des affaires de Chine, un jeune lieutenant de vaisseau, par suite de la hardiesse avec laquelle il a conduit sa canonnière, a été récompensé de ce brillant fait d'armes, qui a permis la prise des forts de Takou (*Applaudissements*) par le grade de capitaine de frégate. (*Très bien! très bien!*)

Voilà un fait qui vient corroborer ce que je dis là.

Il n'est pas équitable, car l'inexpérience de l'honorable rapporteur lui fait employer ce mot, à un point de vue plus juste que celui qui est donné dans les décrets, de ne pas faire une démarcation entre tous les corps; car si tous concourent à former ce tout qui compose la marine militaire, beau-

coup de membres de ces divers corps sont et restent plutôt fonctionnaires civils par leur carrière, et quelques-uns d'entre eux ne deviennent jamais officiers ou seulement par périodes de certaine durée. Ils n'affrontent pas, ceux-là, les dangers du combat, comme le font par la nature, l'essence même de leur corps, les officiers de marine et avec eux, aujourd'hui, les officiers mécaniciens. Et ils réclament, ou plutôt on la leur donne, l'inspection s'étant déjà cyniquement récompensée, l'assimilation au grade de vice-amiral! Vous la leur refuserez, Messieurs. Une différence dans les grades est naturelle comme conséquence de cette situation et le grade le plus élevé devrait être réservé aux corps combattants et par excellence au corps seul des officiers de marine, qui a l'initiative, la responsabilité dans le combat. Vous comprendrez que le commandement doit être maintenu haut et ferme, puisqu'il a les plus grandes responsabilités, et qu'il court des dangers inconnus des autres personnes.

Messieurs, ces décrets rabaissent donc l'autorité du commandement. Qui le nierait? Mais cela fait si bien dans la symétrie du tableau dressé pour ou par le ministre!

Ainsi nous l'avons vu créer par décret un nouveau grade très élevé, sans s'occuper de l'avis du Parlement — ah! il n'en a cure de cet avis! la responsabilité lui pèse peu, on a pu le voir pour les affaires de son gouvernement général de l'Indo-Chine. — Il a créé ainsi un inspecteur général du contrôle, fonction inutile mais lucrative dont le titulaire est déjà directeur du contrôle. (*Très bien! très bien! à droite.*) Il assimile ce fonctionnaire aux vice-amiraux! Aux colonies on a eu plus de pudeur. On a conservé, comme cela existait à la marine, un seul grade de contrôleur général divisé en deux classes, assimilé au contre-amiral ou général de brigade. C'est une position assez belle pour récompenser les services d'un corps sans aucune responsabilité, le corps des ronds-de-cuir par excellence.

Mais cela n'est pas terminé.....

M. Lasies. — A ce soir, monsieur le Président. Nous ne sommes plus que 30 députés dans la salle. Un discours de l'importance de celui de l'amiral mérite d'être entendu.

M. l'amiral Rieunier eût pu parler quarante-huit heures sur la marine, du moins l'affirme-t-il, il ne l'a pas fait et nous l'en remercierons. Il a cependant beaucoup parlé sur le sujet et, dans l'impossibilité d'analyser son abondante élocution, nous allons le suivre dans ses attaques sur le contrôle, de sentier en sentier, de buisson en buisson, au gré de sa fantaisie et de ses foucades oratoires.

Si M. le comte d'Agoult, qui réclame un plan d'ensemble pour la réorganisation de la marine, peut passer pour un novateur, l'amiral Rieunier est bien le conservateur le plus endurci en matière d'organisation. Il s'élève indigné contre ceux qui « veulent porter « atteinte à tout ce qui existe et qui a donné de longues preuves de « stabilité ».

Ainsi, plus de réformes ! Que le monde se modifie autour de l'amiral, qu'importe ! Si M. P. Leroy-Beaulieu estime que les lois qui président à la distribution des richesses sont bonnes et inéluctables, l'amiral pense le même bien des règles qu'il appliqua au cours de sa carrière. Honnis soient tous ceux qui les voulurent changer !

Et parmi les réformateurs sur lesquels il appelle la honte et l'opprobre, le contrôle est le premier qui s'offre à ses coups.

Et cela ne tarde pas, la charge commence à l'occasion du chapitre III, *officiers de marine.* L'impatient et fougueux marin n'a pu attendre la discussion du chapitre VII.

Le ministre ne s'est-il pas avisé, « pour plaire à une démocratie « jalouse et niveleuse », de conférer à chacun des corps de la marine (au contrôle en particulier) la même uniformité dans les échelons de grades.

Cela choque M. Rieunier, pour lequel les officiers de vaisseau sont la plus haute, et même la seule expression de la marine. Il faut un esprit bien étroit ou jaloux pour ne pas le reconnaître, s'écrie l'amiral ! En ce disant, il manque de galanterie autant que de justesse, mais il dévoile si bien sa qualité d'orfèvre.

Et la preuve qu'apporte l'amiral à l'appui de son dire, est, d'après lui, irréfutable ; c'est qu'un jeune lieutenant de vaisseau, pour faits de guerre devant Takou, vient d'être promu capitaine de frégate. Quelle puissance de logique et qui eût fait pâlir les vieux maîtres de Port-Royal !

Voilà toute l'argumentation de l'amiral Rieunier ! Il expose ses sentiments, nous ne voulons pas dire ses instincts irraisonnés, car nous n'avons pas comme lui le culte de l'injure. Laissons-le prodiguer ses insultes au ministre, dictées par sa haine du chef civil de la marine, bien plus que par son attitude de membre de l'opposition. Injuriez l'inspection, « cyniquement récompensée », M. l'Amiral, et sa récompense n'en apparaîtra que plus juste. Appelez « ronds-de-cuir par excellence », les membres du corps du Contrôle, ils n'en ont cure et vous rappelleront seulement quelques-unes de vos paroles passées : Les contrôleurs ne seraient plus « ronds-de-« cuir sans responsabilité » s'ils étaient officiers du commissariat, sous les ordres des préfets maritimes. Ils seraient sérieux, auraient toutes les vertus. (*Journal officiel* du 5 juillet 1900. Discours de

l'amiral Rieunier dans la discussion de la loi relative au corps du Contrôle.)

Ce sont les hommes que vous attaquez, tel que l'inspecteur général, directeur du contrôle, au sujet duquel vous oubliez de dire que son nouveau grade n'apporte aucune augmentation de traitement. Cependant, nous savons, pour vous l'avoir entendu dire, que vous ne faites jamais de personnalités.

Les députés ont fui l'éloquence de l'amiral; cinquante à peine restent dans la salle et, sur la proposition de M. Lasies, renvoient le discours à la séance du soir, afin qu'il n'en soit rien perdu.

M. l'amiral Rieunier. — Avant de continuer mon discours, je désire compléter les paroles si éloquentes et si chaudes prononcées ce matin par notre honorable collègue M. Lockroy en ce qui concerne nos préfets maritimes.

La situation faite par la loi et les décrets récents est déplorable pour les préfets maritimes. Étant à la tête de ces arsenaux qui détiennent, approvisionnent, entretiennent toutes les forces vitales de la marine, on ne saurait plus longtemps leur laisser un rôle effacé dans la défense de nos arsenaux et des places de guerre qui les renferment.

Que l'on se reporte à l'exemple du siège mémorable de Sébastopol, en 1854-1855. Combien aurait-il duré s'il n'y avait pas eu toutes les ressources de ce grand arsenal accumulées avec tant de prévoyance, prévoyance dont nos alliés d'aujourd'hui nous donnent partout un exemple bon à imiter?

Le 7 octobre au soir, je suis allé, le camp des marins étant établi dès le matin au poste qu'il a occupé pendant tout le siège, faire une visite au pied même de la fameuse tour de Malakoff qui, quelques mois plus tard, nous coûtait par deux fois de si lourds sacrifices d'hommes. Il était facile de cette position dominante de foudroyer la ville et de tenter de l'enlever de vive force; mais trois jours après, nos troupes s'étant rapprochées de la mer, de Kamiesh où tous nos approvisionnements étaient concentrés, les Russes, grâce aux immenses ressources dont leur arsenal était pourvu, purent relier Malakoff aux casernes du Grand Redan et nous offrir un front de retranchements inexpugnables.

Qui commandait à Sébastopol? Je vous demande le rôle qu'y ont joué les amiraux Korniloff et autres, leurs marins, leurs artilleurs. Vous le savez, Messieurs, inutile d'insister.

Ce n'est qu'avec les ressources en artilleurs, en marins servant les grosses pièces tirées d'abord de nos navires, que la lutte put devenir égale entre l'assaillant et son adversaire.

Il fallut faire venir de France, à grands frais et coûte que coûte, en dépouillant nos arsenaux de terre et de mer, une artillerie assez nombreuse et assez puissante pour dominer et vaincre, ce qui n'eut lieu que le 4 septembre, cette résistance héroïque à la suite de laquelle l'honneur était sauf, de telle façon que le lendemain les ennemis de la veille fraternisaient

comme si la guerre n'eût jamais existé. N'était-ce pas un indice pour l'alliance actuelle? (*Très bien! très bien! à droite.*)

Ce qu'ont fait les amiraux russes, les nôtres le feraient à l'occasion. Eux seuls seraient à même de tirer parti de toutes les ressources de leur arsenal. Il convient donc de leur laisser un rôle militaire éventuel.

Avec les marins brevetés, fusiliers et canonniers non employés par la flotte et des troupes formées avec les excédents d'inscrits maritimes, il serait facile de former dans chaque arsenal un corps de troupes permanent et de réserve pour armer les batteries défendant l'accès intérieur de nos ports de guerre, dans les mêmes conditions qui existaient avant que la dernière loi ne vienne tout enlever à la marine. (*Très bien! très bien! à droite.*)

Je demande au Gouvernement et à M. le Ministre de la marine de prendre l'engagement d'étudier et de résoudre favorablement cette question. Il y va de la bonne utilisation de nos forces défensives pour conserver intacts et à l'abri de toute surprise les points d'appui de notre flotte en France et dans les mers d'Europe.

Je reviens à mon discours de ce matin.

Ainsi que je vous le disais ce matin, aux colonies on a eu plus de pudeur. On a conservé, comme cela existait à la marine, un seul grade de contrôleur général divisé en deux classes, assimilé au contre-amiral ou général de brigade. C'est une position assez belle pour récompenser les services d'un corps sans aucune responsabilité, le corps des ronds-de-cuir par excellence.

Mais cela n'est pas terminé : attendons le vote du Sénat sur l'organisation du contrôle, et nous verrons le ministre créer un second contrôleur général. Sera-t-il inspecteur général? S'il ne l'est pas, il risque d'en mourir de dépit et de jalousie. A quoi doit donc servir ce second contrôleur général dans un corps composé de 35 à 36 fonctionnaires? Mais parbleu! à caser un ennemi redevenu un ami à la suite des faveurs dont on le comblait. — Ce ne sont que des questions de personnes, vous le voyez. — Ce second contrôleur général est destiné à donner la vie au contrôle mobile créé pour le satisfaire et qui, tel qu'il est constitué, restera un contrôle aussi impuissant qu'immobile. Ah! messieurs, les décrets ne lui coûtent guère, à ce ministre réformateur, pas plus que l'argent des contribuables. Voyez! deux contrôleurs généraux du rang de vice-amiral pour 35 fonctionnaires; c'est raide. Qu'en pense la commission du budget? (*Très bien! très bien! sur divers bancs.*)

Mais la majorité de cette Chambre a-t-elle quelque chose à refuser à ce corps de contrôle? La tête est si fervente maçonnique!

La création du grade de contrôleur de 2e classe, c'est-à-dire correspondant à celui de capitaine de frégate, montre d'où vient l'inspiration pour les autres corps. Là est le souffleur.

Quant au corps si méritant des commissaires, la bête noire du contrôle et même — puis-je le dire? — celle d'un certain nombre de nos collègues distingués, il n'a pas été oublié — toujours par symétrie, je suppose; — le ministre — ou plutôt On — a été généreux et sans rancune, comme larrons en foire. L'un des commissaires généraux — pas le plus ancien, c'était trop juste, car on devine pourquoi — a été bombardé inspecteur général avec

rang de vice-amiral. Malgré son talent et ses qualités, malgré mes bons sentiments à l'égard de sa personne, je ne trouve pas d'emploi, je le répète, pour ce haut grade dans l'organisation actuelle du ministère. Voilà une dépense dont un contribuable aurait lieu de se plaindre. C'est le bon plaisir du ministre qui le veut!

Vous le voyez, Messieurs, c'est au mépris de tous nos droits, sans nous consulter, que, profitant des vacances, tous ces décrets et bien d'autres sont rendus par le ministre.

Le soir du même jour, tout animé d'une ardeur guerrière, l'amiral Rieunier invoque l'alliance franco-russe et raconte ses campagnes, mettant sa brillante mémoire au service de ses anciens collègues, les préfets maritimes. Il les voit garnissant le front de mer des ports avec les pièces de canon tirées des navires, jouant au soldat avec les marins des spécialités. Que diantre deviennent alors nos bâtiments de combat et les commandants en chef de nos escadres ?

C'est un hors-d'œuvre et l'amiral revient à son discours du matin.

Réédition des injures adressées, avec une égale courtoisie à l'inspection de la marine et à l'inspection des colonies. Il est plus facile d'injurier que de fournir de bonnes raisons et l'amiral se contente du premier de ces rôles.

M. l'amiral Rieunier ne fait jamais de personnalités ; c'est pour cela sans doute qu'il s'évertue à attaquer non seulement l'inspecteur général, directeur du contrôle, mais le second inspecteur général que la loi sur le contrôle propose d'affecter à l'inspection mobile. Les insultes ne se discutent pas. On ne peut discuter davantage une affirmation telle que celle-ci : « Le contrôle mobile restera aussi « impuissant qu'immobile. » Quel est le fondement de cette affirmation ? L'amiral méprise toute démonstration, il a parlé et cela lui suffit.

Mais à suivre son impulsion désordonnée, il obtient bien vite un singulier résultat, c'est l'éreintement de ses bons amis les commissaires. — Personne n'a jamais songé à leur refuser ce bon renom d'honnêteté dont l'amiral les accable sans cesse ; et voilà que l'amiral lui-même les traite tout simplement de larrons en foire, de tire-laine et coupeurs de bourses, au même titre que ces inspecteurs pour lesquels il n'a jamais celé son peu de goût.

Et l'inspecteur général du commissariat, dont l'amiral couvre de fleurs la personnalité, n'est qu'un « haut gradé sans emploi ». Comme toutes les nouveautés, celle-là dépasse les facultés compréhensives de l'éloquent amiral.

En disant que je ne trouve pas d'attributions sérieuses à donner à ce haut fonctionnaire, j'avoue humblement que je me trompe. Car avec les grandes réformes auxquelles est assujettie la marine, malgré les excellents avis de votre commission extraparlementaire, on cherche à imiter, toujours par symétrie sans doute, dans le domaine administratif, le compartimentage adopté dans la tranche cellulaire de nos bâtiments de combat pour les empêcher de couler bas.

La moindre préoccupation du ministre est la création des nouveaux fonctionnaires ou nombreux chefs d'équipe que nécessite ce morcellement bureaucratique. Je crains fort que ce compartimentage paperassier à outrance, soit funeste à la marine. Nous en reparlerons au chapitre 7 de ce budget.

Du reste, un contribuable m'a chargé d'une mission que je tiens à remplir. Effrayé de l'augmentation toujours croissante du nombre des fonctionnaires, il désirerait connaître si M. le ministre de la marine sait ce que c'est que payer l'impôt; et, dans ce cas, combien il paye au fisc! Voilà ma mission remplie.

Mais tout à coup un artifice de rhétorique amène l'amiral à résipiscence. Il déniche à l'inspecteur général des attributions sérieuses. Lesquelles? Nul ne sait, car il est difficile d'en faire sortir aucune de la métaphore plus audacieuse que juste dans laquelle l'orateur compare les réformes administratives au compartimentage cellulaire des bâtiments de combat.

Boileau disait : « Ce ne sont que festons et astragales. » A la marine, avec le ministre actuel, ce ne sont que nouveaux fonctionnaires et nouvelles dépenses pour les satisfaire. (*Très bien! très bien! à droite.*) L'honorable M. d'Agoult, notre collègue, qui l'a déjà constaté comme moi, et s'en préoccupe avec raison, a certainement été frappé de cette manie coûteuse du fonctionnarisme, manie si chère au directeur et inspecteur général du contrôle, deux fonctions sous le même bonnet, qui est l'inspirateur infatigable de ces belles réformes.

Inutile de dire, bien entendu, qu'il s'est inscrit le premier et en a déjà bénéficié largement; je vous l'ai dit, le contrôle après sa réforme, réforme bien inutile, n'offre d'autre garantie que celle d'un plus grand nombre de galons.

Le savant marin qui cite Boileau, et même le cite de travers, eût bien dû se souvenir d'un autre vers du poète : « L'allégorie habite un palais diaphane. »

Festons et astragales, fonctionnaires nouveaux et nouvelles dépenses, tout cela se brouille avec un appel à l'aide de M. d'Agoult pour aboutir à reprocher une fois de plus les réformes maritimes au directeur et inspecteur général du contrôle. Il faut ici montrer à

l'amiral qu'il confond le grade et l'emploi, que la direction du contrôle est seule une fonction. Vraiment son instruction administrative apparait un peu négligée. Sa meilleure excuse est dans son ignorance. Un inconscient peut seul affirmer avec audace, en prenant la Chambre à témoin, « qu'il n'a jamais dit de choses inexactes ».

M. l'amiral Rieunier considère avec effroi le contrôle et la franc-maçonnerie, qu'il semble ignorer autant l'un que l'autre et qu'il associe, on ne sait pourquoi.

Et si nous traitions la question de son recrutement nous verrions que, pour y pourvoir, on a pris tout récemment un décret aux termes duquel des officiers d'infanterie et des officiers d'artillerie de marine sont autorisés, malgré leur passage à la guerre, à concourir pour le grade d'inspecteur des services administratifs de la marine. Il faut donc que ce corps ait un recrutement bien difficile dans les autres corps de la marine pour qu'on le recrute parmi les capitaines d'infanterie et les capitaines d'artillerie de marine. Quelle garantie voulez-vous que de tels officiers puissent donner? Ils ont à peine trois ou quatre ans de service, souvent loin de France; quelle garantie peut-on trouver dans l'examen qu'ils subissent, alors que les services des arsenaux sont si multiples et si compliqués? Il faudrait modifier ce recrutement et prendre des personnes ayant des aptitudes spéciales, sérieuses, de grade plus élevé, ce qui n'existe pas avec le contrôle actuel, car tout nouveau membre du corps de l'Inspection des services administratifs est complètement incapable, dans les premiers temps du service, de fournir une besogne utile à l'État; il faut à ces fonctionnaires trois ou quatre ans, alors qu'ils ignorent complètement le service et le personnel de la marine, pour se mettre au courant. Je défie qui que ce soit de dire le contraire.

Il poursuit le contrôle jusque dans son recrutement. Afin d'y pourvoir s'écrie-t-il, il faut s'adresser même aux officiers de l'armée coloniale. Que l'amiral apprenne donc qu'une telle mesure, spéciale au concours déjà annoncé, alors que ces officiers dépendaient du ministère de la marine, est prise en leur faveur et que le corps du Contrôle n'est pas embarrassé de son recrutement. Les candidats, et les candidats de valeur, n'ont pas encore fait défaut. Les inspecteurs, après avoir accompli, non pas trois ou quatre ans de services comme le dit M. Rieunier, mais dix-huit en moyenne, après avoir satisfait à des épreuves sévères, connaissent les services des arsenaux, si multiples, si compliqués qu'ils semblent aux ignorants. Ils servent assez les intérêts du Trésor pour

susciter la colère de ceux qui ne supportent aucun frein, et dont l'amiral Rieunier se fait bénévolement le porte-paroles. M. Rieunier défie personne de le contredire. Nous allons le faire contredire par lui-même. Voici comment l'amiral Rieunier, ministre de la marine, appréciait (Circ. 6 nov. 1893, *B. O.*, p. 529) : Les épreuves du concours d'inspection. — « Je tiens à ce que les officiers qui subissent « ce concours, pour lequel un travail persévérant est nécessaire, « sachent que leurs efforts sont appréciés. Les connaissances admi- « nistratives qu'ils acquièrent dans ces sérieuses études profiteront, « en définitive, au bien du service. » Le député-amiral a singulièrement oublié ce qu'écrivait jadis l'amiral-ministre.

C'est toujours à coups de décrets bien peu étudiés que l'on marche : comme vous l'avez vu, ils rapportent gros à ceux qui y prennent une part prépondérante au cabinet du ministre. Ils sont dus à la même impulsion maladive, sans controverse pour l'arrêter ; aussi une action néfaste se produit-elle partout. Je n'en énumérerai pas le nombre considérable devant vous.

Si je ne craignais pas d'être indiscret, je me permettrais de demander à mon jeune ami, le distingué rapporteur du budget de la marine, maintenant qu'il a pu étudier à fond cette grande machine complexe de la défense maritime, de bien vouloir nous faire connaître ses impressions.

Qu'il nous dise ce qu'il pense des divers corps qui la composent ; par avance, je vous dis qu'il est certainement de l'avis de la commission extraparlementaire ; qu'il nous fasse connaître leurs attributions, leurs droits et leurs devoirs, ainsi que la manière correcte dont ils remplissent ces derniers.

Je lui demanderais de dire tout cela à cette tribune ; et tout particulièrement, je le prierais de nous donner son appréciation sincère, exacte, sans réticence, sur les fonctions remplies par le contrôle de la marine, et d'indiquer, quel est l'esprit et les tendances de ce corps et à quoi doit-il la faveur dont il semble jouir auprès de certains membres du Parlement pour le malheur de la marine.

Ne supposez pas, Messieurs, que je sois hostile à un contrôle rigoureux et non fictif comme celui qui existe aujourd'hui, tant ses prétentions sont grandes. Je vous ai déjà affirmé le contraire. Je suis un partisan absolu des économies nécessaires et surtout de l'argent bien dépensé.

On a parlé ici, l'autre jour, des économies et des largesses de Colbert et du maître qu'il servait si fidèlement, pour le plus grand bien de la France !

Ce nom de Colbert est lié naturellement au budget de la marine. Que d'actes il condamnerait en lisant ces nombreux décrets ou arrêtés souvent tendancieux, cette circulaire aux préfets maritimes, par exemple, du milieu de septembre dernier. Croyez-vous que Colbert eût fait construire une flotte sans demander à créer parallèlement un personnel suffisant d'officiers, de sous-officiers et de marins pour la monter et le matériel indispensable à son action ? Croyez-vous qu'il eût découragé les uns au détriment des autres et semé par ses actes le dégoût et le découragement depuis les plus humbles

serviteurs jusqu'à leurs chefs les plus dignes de commander. (*Exclamations à gauche. — Bruit.*)

. . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

L'amiral ne comprend pas qu'une mesure administrative soit prise sans qu'un intérêt personnel entre en jeu. Est-ce un souvenir de son passage au ministère? Il ne voit qu'actions néfastes toujours dues au contrôle, mais il a la bonté de n'en pas vouloir énumérer le nombre considérable. Quelques exemples eussent été bien accueillis, mais il est moins aisé d'argumenter que d'injurier sans preuves. Il ne suffit pas d'invoquer le nom de Colbert pour avoir démontré que par la faute du contrôle la marine possède une flotte sans marins et sans matériel, où le dégoût et le découragement sont le lot des plus humbles et de leurs chefs.

Ces injures ont été relevées comme elles le devaient être. Elles ont fait dévier la discussion des crédits du chapitre III, rappelé à propos par un interrupteur, en attaques passionnées contre les ministres de la marine et de la guerre, suivies d'un amphigouri dans lequel l'augmentation de la flotte, l'École navale, le vendredi saint, les voyages ministériels, ceux du Président de la République, ont successivement défilé avec force commentaires. Quant à la péroraison, elle fut plus étonnante encore. Le but de l'amiral était d'obtenir des renseignements sur le rôle de la marine en Chine. Qui s'en fût jamais douté?

M. LE PRÉSIDENT. — « Chapitre 7. Inspection des services administratifs, 259,740 francs. »

La parole est à M. Rieunier. (*Exclamations à gauche et à l'extrême gauche.*)

M. l'amiral RIEUNIER. — La discussion va tellement vite, qu'on ne peut même pas suivre la lecture de l'intitulé des chapitres.

M. Maurice BINDER. — Je demande la parole.

M. l'amiral RIEUNIER. — La discussion du chapitre 7 est des plus intéressantes; elle doit attirer particulièrement l'attention de la Chambre. Je lui montrerai en effet comment il suffit de quelques idées et de quelques hommes pour faire entrer la marine dans une voie tout autre que celle qu'elle avait suivie jusque-là. En ce moment l'on fait de grandes réformes dans les services; aussi faudrait-il mettre sur le frontispice du ministère, non plus « ministère de la marine », mais « ministère des administrateurs de la marine » : — tout le monde y devient administrateur.

Messieurs, je choisis le chapitre relatif à l'inspection pour présenter des observations sur le budget que l'on nous fait voter sans répit, à la vapeur, pour ainsi dire.

Il est facile de remarquer, d'après le rapport du budget, et la lecture du budget lui-même, que le budget a été établi sans tenir compte ni du passage des troupes à la guerre, qui occasionnera de fortes dépenses, ni de la réforme profonde apportée à l'organisation des arsenaux par le ministre actuel.

C'est le décret du 25 août 1900 qui a décidé l'autonomie des directions. Le budget aurait donc dû être logiquement refondu. Pourquoi ne l'a-t-on pas établi par services, et non plus par nature de dépenses? N'eût-il pas été logique de faire précéder le décret de l'autonomie par la refonte du texte du budget lui-même. Cela eût été plus droit, plus honnête. La Chambre aurait pu alors se prononcer sur la valeur de cette conception qui, vous le savez, est très contestable, et qui n'a eu d'autre but, je ne crains pas de le répéter, que de viser directement l'autorité supérieure des [illegible], c'est-à-dire le préfet maritime, que l'on veut frapper à mort. *(Oh! oh! à gauche.)*

[illegible]. M. Lockroy vous l'a dit ce matin. Je ne fais maintenant que résumer ce qui regarde l'administration elle-même et le contrôle qui est irresponsable, car c'est le contrôle qui a fait marcher la Chambre.

Le contrôle était presque oublié dans tout cela, mais, comme le gabier clairvoyant de garde au bossoir, l'amiral veillait. Sa verve injurieuse n'était pas épuisée, la discussion du chapitre VII lui permettait de donner cours à un nouveau flot d'insultes.

Pour entrer dans cette voie, c'est d'abord une répétition des attaques contre l'administration de la marine. Tout le monde sait combien il est difficile de définir ce mot. L'amiral Rieunier a trouvé, rhéteur habile, une définition simple. mais hélas, plus simple que juste. L'administration, c'est le contrôle.

C'est le contrôle qui a fait prendre la mesure néfaste de l'autonomie des directions, c'est le contrôle qui veut frapper à mort les préfets maritimes, quelle barbarie! C'est le contrôle qui fait marcher la Chambre, quelle puissance! Le contrôle veut consommer la ruine du pays, pas davantage!

De tout cela, naturellement, de démonstration point. L'amiral Rieunier parle de l'administration avec la même ignorance et le même aplomb que Sganarelle, médecin malgré lui, discourait de l'art de guérir.

Ce dernier avait une excuse, il agissait par contrainte. L'amiral Rieunier n'en a pas. Il pourrait se taire sans que la Chambre en éprouvât le moindre regret.

Permettez-moi de me reporter aux travaux de la commission extraparle-

mentaire, si consciencieux, mais déjà si oubliés par ceux auxquels ils devraient servir de guide. Cette étude approfondie a duré quatre ans. Les hommes qui la composaient, vous les connaissez tous, ils étaient compétents et avaient vu fonctionner les arsenaux. Ce n'est qu'après mûre délibération qu'ils se sont prononcés.

Quelle a été leur décision, Messieurs? Ils se sont prononcés carrément contre l'autonomie. N'avais-je pas raison, dans les paroles que j'ai prononcées à cette tribune, de dire qu'il y a quelque chose d'occulte, de caché qui semble diriger effectivement la marche de ces affaires?

Pourquoi alors ce décret du 25 août 1900? N'ai-je pas raison de m'élever avec force contre cette manière subversive d'éluder les décisions d'une commission aussi importante que celle qui comprenait un si grand nombre de nos collègues d'ici et du Sénat? C'est en effet ce simple décret qui résout à lui seul la question et qui établit purement et simplement cette même autonomie des directions jugée néfaste par une forte majorité d'une réunion d'hommes qui ne manquaient pas de valeur. N'est-ce pas se moquer d'eux, leur donner un soufflet? Ne trouvez-vous pas qu'ils devraient protester et, quoique n'en ayant pas fait partie, je proteste parce que je sens le mal que l'on fait à ce bel édifice qu'est la marine et parce que je crois que les intérêts de la défense nationale qu'elle avait charge de défendre, vont se trouver largement atteints. C'est partout le même esprit qui préside à ces prétendues réformes : c'est la ruine du pays que l'on cherche à consommer.

Je vous affirme que, grâce à ce décret, le désarroi a été amené dans les ports de guerre et l'a élevé au comble. Personne ne sauvegarde plus l'intérêt de l'État à l'encontre des divers directeurs désormais tout-puissants. Vous me direz qu'il y a l'inspection. Ah! oui, parlons-en de cette inspection permanente, fatalement vouée à l'impuissance! Elle ne voyait que ce que le commissariat lui montrait.

Si on écarte le commissariat, que pourront-ils voir ces inspecteurs, impuissants, véritables eunuques de l'administration? C'est facile à dire; ils ne verront rien, rien du tout!

Mais le ministre se montre bien osé en les donnant comme conseillers au préfet maritime, quand celui-ci jugera utile de faire appel à leurs lumières. Voilà un besoin que je n'aurais jamais éprouvé, étant préfet maritime, et je pense qu'il en est de même de tous les amiraux préfets maritimes.

J'ai eu déjà l'honneur de vous le dire dans la discussion relative à l'organisation du contrôle, avant la fin de la dernière session, ce qu'il fallait au préfet c'est une surveillance administrative pouvant s'exercer, pour son compte, sur toutes les affaires de l'arsenal, mais non une surveillance accidentelle sur telle ou telle affaire qui l'inquiétera. Et d'ailleurs, une réflexion se présente à l'esprit immédiatement : Si l'inspection le conseille, qui contrôlera? N'est-ce pas le renversement de toutes choses? Ou bien alors que l'inspection permanente soit carrément sous les ordres du préfet et inspecte pour son compte..... Or n'est-ce pas ce que précisément on ne veut pas?

Plus on va, et plus on voit — j'en appelle aux personnes désintéressées dans la question, — que l'inspection permanente au nom du ministre et au-dessus du préfet est une absurdité. Elle ne sert que l'orgueil de quelques personnes. Il n'y a de vrai que l'inspection mobile comme l'organisait la

commission extraparlementaire. C'est ce que je n'ai pas cessé de vous dire, de mon côté. C'est encore une de ces études et de ces décisions dont l'omnipotence ministérielle a pris exactement le contre-pied, à l'instigation du chef du contrôle, inspecteur général, franc-maçon de haute marque certainement. Il y a là-dessous des haines contre le corps du commissariat, haine de tout colonial qui n'a jamais pu y entrer. Voilà comment de petites causes, avec l'aide d'un ministre tout-puissant, engendrent une situation néfaste pour toute grande administration.

Je tiens, mes chers Collègues, à livrer ces paroles qui sont la pure vérité, à vos méditations.

Son but, il le dévoile maladroitement comme tout ce qu'il dit. Il tombe l'inspection pour élever le commissariat de la marine. Mais si le corps du commissariat, luttant pour conserver des attributions surannées, fut assez heureux pour rencontrer au sein de la commission extraparlementaire d'habiles défenseurs, il est bien mal inspiré en prenant comme porte-paroles l'amiral Rieunier, avocat plus bavard que disert d'une cause mauvaise.

Écoutez la bonne raison de l'amiral : L'inspection, eunuque de l'administration (quelle aimable comparaison !), eunuque, disons-nous, n'a vu dans le passé que ce que lui montrait le commissariat; maintenant que le commissariat ne surveille plus, elle ne verra rien. C'est une question de vue, pourquoi donc appeler eunuques ces gêneurs de l'inspection ; les eunuques y voyaient très clair, bien plus clair que vous, Amiral; ce sens au moins leur restait.

Écoutez une vérité, Amiral. Vous pourrez la répéter, vous qui aimez tant à en dire. L'inspection a vu et elle voit; bien plus, elle dit ou écrit, et c'est ce qui vous choque. Elle travaille pour le ministre et le renseigne; le préfet ne peut lui imposer silence, comme il l'a fait souvent pour le commissariat. Et voilà pourquoi, si vous étiez encore préfet maritime, vous ne voudriez jamais demander conseil à l'inspection, parce que sans doute vous auriez la prétention de laisser ignorer au ministre ce qui pourrait vous être désagréable. Merci pour votre aveu, il est précieux. Mais ne prenez pas d'engagement au nom des préfets maritimes; nous voulons croire, au contraire, qu'ils seront, en pareille matière, et plus sincères et mieux avisés.

Le concours à prêter par l'inspection aux préfets maritimes dans les ports est un concours d'information. Vous en dénaturez l'essence en le présentant comme un organe de conseil. La circulaire du

5 novembre 1900 respecte le principe de la séparation de l'administration agissante et du contrôle irresponsable. Le préfet maritime garde comme conseillers ses chefs de service; il acquiert le concours de l'inspection comme organe informateur. C'est là ce que M. l'amiral Rieunier eût pu comprendre et eût dû dire, pour rendre hommage « à la pure vérité ».

Mais cette fameuse autonomie, ne croyez pas qu'elle va se faire sans augmentation de dépenses. Déjà toutes les directions demandent plus de personnel que la nouvelle organisation ne va en laisser de disponible dans le commissariat.

Et ce personnel est indispensable, car les écritures jusque-là concentrées par l'ordonnance si sage de 1844 vont s'éparpiller aux quatre points du port et dans chaque direction. C'est le compartimentage en une infinité de bureaux dont je vous ai parlé, à l'occasion du chapitre III. Vous verrez qu'il faut à chaque direction son bureau des marchés, son bureau de liquidation et son bureau financier. A tous ceux qui diront que ce n'est pas une complication, je dirai que ce sont des sourds ou des ignorants, ou même, ce qui est plus grave, des imposteurs.

Quelle est donc, Messieurs, l'administration civile qui ne serait pas infailliblement conduite à la faillite avec une telle organisation? c'est le renversement de toutes choses.

J'en causais précisément avant-hier avec notre honorable collègue M. Berteaux. Je lui demandais ce qu'il pensait de ces grandes réformes, et s'il croyait qu'on aurait pu en introduire de semblables dans sa maison.

M. Maurice Berteaux. — Je n'ai rien à voir avec la marine. (*On rit.*)

M. l'amiral Rieunier. — Les principes sont toujours et partout les mêmes.

Vienne par là-dessus le fonds de roulement qui s'est établi par direction et qui est aussi le contre-pied du fonds de roulement général préconisé par la commission extraparlementaire, et le gâchis sera complet.

Vous le voyez, toutes ces décisions sont prises à l'encontre de celles qui ont été étudiées à fond par votre commission parlementaire. Il ne valait pas la peine de nommer une commission qui a travaillé pendant quatre ans, qui s'est rendue dans tous les ports, qui a étudié avec le plus grand soin toutes les questions, qui vous propose des décisions, puisqu'il suffit ensuite d'un seul ministre poussé par quelques personnes pour chavirer tout l'édifice péniblement élevé.

Joignez à tout cela une comptabilité-matières inextricable dans laquelle les erreurs ne se retrouvent qu'avec une peine extrême ou se rectifient avec des coups de pouce que le contrôle ne pourra jamais saisir, si on ne les lui signale pas exprès.

Il est intéressant de savoir où l'on en est avec l'essai de cette admirable conception. On n'a pas avancé; on piétine sur place. Comme je vous le disais, à Cherbourg, le compte des constructions navales n'est en retard que de dix-huit mois : c'est-à-dire qu'on en est au deuxième trimestre 1899. Je ne parle pas de Toulon, où on n'en sortira jamais.

Grâce à un fourmillement plus intense de papiers et à un pas sensible en

arrière, il est probable que les comptes de 1900 se rendront plus facilement!... (*Bruit à gauche.*)

Oui, Messieurs, la marine c'est le triomphe de la bureaucratie. Je le demande à mes collègues qui sont députés d'un port, cette bureaucratie ne va-t-elle pas en augmentant et le nombre des paperasses ne s'accroît-il pas tous les jours? En 1889, à Rochefort, j'ai fait peser les papiers des constructions navales, il y en avait 70 kilogr.; l'année suivante, il y en avait 130 kilogr.

Mais il a fallu revenir aux pièces de corrélation dont la suppression avait été présentée comme une des grandes simplifications du système. Il a fallu rendre aux magasiniers une partie des écritures qu'on leur avait supprimées. Il a été surtout nécessaire d'augmenter le personnel des commis de comptabilité qui ont encore à Cherbourg, comme auxiliaires des constructions navales, sept agents du personnel ouvrier dont la place serait à l'atelier, et bien davantage à Toulon. Telle est la vérité, messieurs, vous voyez comment on nous bafoue et comment on trompe le Parlement!

Vous le voyez, Messieurs, on a adopté une organisation qui jette partout l'inquiétude et le désordre. Ne dirait-on pas que sous le nom fallacieux de réformes on veut porter atteinte à tout ce qui existe et qui a donné de longues preuves de stabilité? Tout est remis en discussion partout par ce gouvernement qui ne recule devant aucune mesure pour jeter le désordre dans les esprits et nous éloigner de cette union et de cette paix dont le besoin se fait de plus en plus sentir.

Dans une grande administration comme la marine, il suffit d'un homme à esprit faux pour jeter partout le désarroi au moyen des conceptions fausses qu'il a réussi à faire mettre en essai.

Quant aux réformes déjà adoptées vous pourrez enfin vous rendre compte que le désordre continue à présider à la comptabilité de nos arsenaux, par l'effet même de ces réformes.

On est encore, dans certains ports, en retard de six et sept trimestres. Mais on vous dira que tout s'arrange et va très bien. Les employés des directions et les comptables succombent sous le poids de paperasses compliquées à plaisir et pâlissent toujours sur leurs comptes, désespérant de mettre jamais en pratique, quoique aidés par de nombreux ouvriers enlevés aux ateliers, les bienfaits d'un système qu'ils ne comprennent même pas.

Vous savez à qui ils le doivent. Aussi, tous, depuis le premier jusqu'au dernier, en pensant à ce beau régime de réformes que le Parlement leur a imposé, ont un ferme espoir. Ils mettent leur confiance dans l'effondrement d'un tel système.

Le plus tôt sera le mieux. C'est aussi mon avis : l'avenir le prouvera. (*Applaudissements à droite. — Bruit à gauche.*)

M. le Président. — Je mets aux voix le chapitre 7, au chiffre de 259,740 francs.

(Le chapitre 7, mis aux voix, est adopté.)

La Chambre a pu croire, à cette partie du discours de l'amiral Rieunier que le député de Rochefort en avait dit assez. Il livrait

« la pure vérité aux méditations de ses chers collègues ». Mais cela ne lui semblait pas suffisant comme péroraison. M. Rieunier a voulu nous brosser, d'un pinceau impressionniste, le tableau de l'administration de la marine, telle que l'a faite son ennemi le contrôle, avec la complicité de la franc-maçonnerie : augmentation du personnel, éparpillement des écritures, accroissement prochain du gâchis par l'adoption du fonds de roulement, inquiétude, désordre et faillite ! Eh bien, M. Rieunier charge son tableau et le pousse trop au noir. Les faits lui donneront un démenti. La suppression de la centralisation, par le commissariat, des comptes des services d'action est une simplification d'écritures. La lenteur momentanée de la marche de la comptabilité nouvelle est due bien plus aux retards de la comptabilité ancienne qu'aux difficultés d'application. C'est à ces retards qu'il faut attribuer la nécessité d'affecter des ouvriers aux écritures. L'avenir prouvera à l'amiral Rieunier le contraire de ses affirmations. Et il n'en restera rien, pas même le souvenir des attaques injurieuses au directeur du contrôle. En votant sans modification les crédits demandés pour le chapitre 7, la Chambre des députés a fait justice des racontars de l'amiral Rieunier ; elle n'a pas goûté son « tarte à la crème ».

---

# TROISIÈME PARTIE

## LE CONTRÔLE DE LA MARINE DEVANT LE SÉNAT.

---

**Projet de loi adopté par la Chambre des députés, portant organisation du corps du Contrôle de l'Administration de la marine.**

(Renvoyé à la Commission de la marine.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. ÉMILE LOUBET, Président de la République française

PAR M. DE LANESSAN, Ministre de la marine.

---

### EXPOSÉ DES MOTIFS.

Messieurs,

Le gouvernement a présenté à la Chambre des députés un projet de loi portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine.

Dans sa séance du 4 juillet 1900, la Chambre l'a adopté dans les termes mêmes où il avait été rédigé définitivement, d'un commun accord, entre la commission de la marine et le ministre.

Son économie générale se déduit des conditions essentielles que le contrôle administratif de la marine doit réunir *simultanément* pour fonctionner d'une manière efficace, c'est-à-dire pour saisir et mettre en cause des responsabilités bien déterminées.

A côté des services d'exécution, *en dehors d'eux*, un contrôle *unique, indépendant, permanent,* doit suivre la marche de ces services et signaler à l'autorité supérieure locale, d'abord, puis au ministre, les erreurs et les fautes commises.

Le contrôle doit être *unique*, c'est-à-dire exercé par une seule catégorie de fonctionnaires, *affranchis de toute participation à l'administration active.* C'est ce qui existe au Département de la guerre

où la loi du 16 mars 1882 a donné à chacun des services responsables son autonomie, sous le contrôle d'un corps unique placé en dehors de l'action. D'une part, la multiplicité des contrôles est incompatible avec leur efficacité, comme avec la prompte expédition des affaires. D'autre part, un corps d'administration ne saurait se contrôler lui-même, ni exercer un contrôle véritable sur les autres services. L'expérience du passé suffit à cet égard. La fusion de l'inspection et du commissariat de la marine, entreprise par l'ordonnance du 3 janvier 1835, n'a donné que de très mauvais résultats.

Le contrôle doit être *indépendant* de l'autorité locale et ne relever que du ministre. Sa subordination le rendrait, en effet, impuissant à élever la voix jusqu'au chef du Département qui, pour la sauvegarde de sa responsabilité, « constitutionnelle » devant les Chambres, doit savoir tout ce qui se passe dans son administration. Cette indépendance du contrôle, proclamée dans la marine par les auteurs de l'arrêté consulaire du 7 floréal an VIII et du décret du 12 janvier 1853, est l'une des bases fondamentales de la loi sur l'administration de l'armée. Elle ne fait, en aucune façon, échec au commandement qui n'est pas en cause, attendu que le contrôle n'a rien à voir dans l'exercice des attributions militaires du préfet maritime et qu'il n'a affaire qu'au chef supérieur de l'administration dans l'arrondissement. Or, quand il agit en cette qualité, le préfet doit, comme tout délégué du pouvoir central en matière administrative, financière et économique, se conformer aux diverses prescriptions édictées pour la sauvegarde des intérêts du Trésor public et des droits des personnes, et c'est à lui, qu'avant de recourir au ministre, le contrôle local doit s'adresser pour assurer l'exécution fidèle des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles; ses observations ne vont d'ailleurs jusqu'au préfet qu'autant que les directeurs des services intéressés se sont refusés à en tenir compte.

Enfin, si l'on veut assurer la compétence professionnelle du contrôle et l'opportunité de son intervention dans les affaires administratives si complexes de nos grands établissements maritimes, il doit, en principe du moins, être *permanent*. Comme l'a dit Boursaint, « les inspecteurs temporaires peuvent avoir de l'efficacité pour le personnel. Là, tout est à découvert. Ils peuvent prévenir ou surprendre des fautes. Mais, pour la surveillance d'une administration

économique, *il faut vivre sur les lieux*, voir et scruter les faits, et pour cela, on a besoin *de temps*, d'observation, de travail [1]. »

Dans le rapport qui précède le décret organique du 12 janvier 1853, Ducos constate, de son côté, que « l'importance d'un port ou d'un arsenal militaire, la variété et la multiplicité des opérations qui s'y accomplissent, exigent *un contrôle incessant, de tous les jours, de toutes les heures, auquel suppléerait mal le rapide examen d'un inspecteur passager* ».

Cela est encore plus vrai aujourd'hui, étant données la complication croissante des services d'un arsenal et la répercussion des uns sur les autres. Pour acquérir, avec la connaissance pratique de leur fonctionnement, une véritable compétence, pour faire œuvre sérieuse et utile de contrôleur, un long apprentissage est nécessaire.

Sans indépendance, le contrôle serait muet ; sans permanence, il serait aveugle. Dans un cas comme dans l'autre, il serait infirme, il ne serait que l'apparence du contrôle. C'est à ce résultat qu'on aboutirait si, au lieu de posséder un corps relevant directement et exclusivement de lui, à tous les degrés, le ministre ne disposait plus que d'un contrôle purement mobile, déshabitué de la vie des ports, n'ayant pour s'éclairer, au cours de ses rapides tournées, sur les faits, les lieux et les personnes, que le concours d'un contrôle local subordonné au préfet : la division de la fonction entre deux personnels distincts, l'opposition de leur mandat respectif, les rendraient, l'un et l'autre, impuissants.

Il est d'autant plus nécessaire de maintenir en permanence le contrôle du ministre que l'autorité des préfets, en matière administrative, a été considérablement augmentée. Le chef du Département, dont la responsabilité reste entière, se trouve donc de plus en plus engagé par les décisions de ses mandataires. Dans ces conditions, n'est-il pas indispensable d'avoir auprès des préfets et des directeurs des établissements hors des ports des contrôleurs indépendants, chargés de sauvegarder la responsabilité du ministre, dans laquelle s'absorbent et se résument celles des autorités subordonnées, en lui signalant les irrégularités et les abus dont ils n'ont pas obtenu sur place le redressement ?

Cette permanence d'un contrôle « *attaché par la force de la néces-*

[1] Boursaint, *Écrits divers*, page 243.

*sité à la résidence de chaque port* », selon l'énergique expression de Ducos, s'est toujours imposée dans la marine; en effet, contrairement à ce qui se passe au Département de la guerre, les ordonnateurs secondaires y mandatent à titre définitif.

Par ailleurs, l'action administrative, au lieu d'être disséminée sur tout le territoire, s'y concentre presque exclusivement à Paris, dans cinq ports de guerre et dans trois établissements hors des ports. Dans ces conditions, il était rationnel et possible à peu de frais de s'assurer les avantages d'un contrôle permanent, voire même préventif, c'est-à-dire signalant les opérations inopportunes ou irrégulières avant qu'elles soient consommées, redressant les erreurs avant qu'elles soient irréparables.

La permanence s'imposera encore davantage lorsque les Chambres auront voté le principe de l'autonomie des divers services inscrit dans le projet de loi sur l'organisation administrative des arsenaux dont elles ont été saisies postérieurement à celui concernant le corps du Contrôle. Cette réforme, réalisée depuis 1882 dans le Département de la guerre, permettra de déterminer les responsabilités des directeurs et chefs des services de la marine en leur donnant une entière autorité.

Mais, pour cela, il faut que leurs actes restent soumis à la critique de contrôleurs toujours présents. Ces derniers poursuivront, d'ailleurs, l'application du règlement, qui est un, aussi bien dans l'intérêt des directeurs et du préfet, à qui ils adresseront d'abord leurs observations, que pour le compte du ministre devant qui ils les porteront s'il n'y est pas satisfait localement. Elles n'en laisseront pas moins intacte la liberté des services d'action, maîtres d'y passer outre. L'article 4 du projet de loi, reproduisant les termes du décret du 12 janvier 1853, proclame que « les contrôleurs ne peuvent diriger, empêcher ou suspendre aucune opération ». C'est au ministre, saisi en dernier ressort, d'apprécier en toute connaissance de cause les actes des directeurs et des préfets.

Devant la commission d'enquête extraparlementaire, des hommes d'action, des officiers généraux très pénétrés du sentiment de leur autorité, MM. les vice-amiraux Gervais et de Cuverville, et le général de la Rocque, se sont hautement déclarés en faveur de la permanence du contrôle dont ils ont reconnu la nécessité. L'autorité de tels témoignages ne vous échappera pas.

S'inspirant des principes fondamentaux que nous venons d'exposer, le projet de loi, aujourd'hui soumis à vos délibérations, conserve le contrôle permanent comme base de l'institution, en le complétant par un service mobile de missions ayant un champ d'action et un cadre restreints.

Il concilie la permanence des contrôleurs avec leur entière indépendance vis-à-vis de l'autorité locale (art. 1, 5 et 6) ; à cet effet, il attribue au nouveau corps une hiérarchie propre, calquée sur celle du contrôle de l'administration de l'armée, sans aucune assimilation avec les grades de la marine.

En outre, par la constitution intérieure du contrôle, par l'agencement de ses différents rouages, par la façon dont il les dote d'une force proportionnée à leur fonction respective, il marque un progrès sérieux sur les organisations précédentes.

Ici, quelques développements sont nécessaires en raison des remaniements du projet, tel qu'il avait été déposé le 2 décembre 1898, remaniements concertés, au mois de janvier 1900, entre la commission de la marine et le ministre et sanctionnés par le vote de la Chambre des députés.

Tout d'abord, il a été reconnu indispensable de relever les effectifs du contrôle permanent des ports et établissements qui comprend à l'heure actuelle 26 fonctionnaires. En l'état présent de l'organisation administrative des arsenaux, ce chiffre répond tout juste aux obligations de service de l'inspection ; dans un système qui maintient aux contrôleurs en résidence une action continue sur les actes des administrateurs et sur la gestion des comptables, il ne saurait être réduit à vingt-deux unités, comme il en avait été question dans le projet primitif. Le projet voté par la Chambre le porte à vingt-sept unités, en prévision de l'adoption prochaine du principe de l'autonomie des services dont le corollaire logique est un contrôle administratif unique et surtout distinct de la direction et de l'exécution.

Les articles 3 et 7 attribuent au directeur du contrôle, sous l'autorité immédiate et exclusive du ministre, l'administration générale du corps, la coordination et la centralisation de tous ses travaux ; sous ses ordres directs, le service central compte, au total, sept fonctionnaires. Ils partagent l'exécution du service d'inspection proprement dit entre ce service central, chargé du contrôle perma-

nent de l'administration centrale, le service des missions et les contrôleurs en résidence dans les ports et établissements.

Mettant à profit les leçons de l'expérience, le projet de loi ne confie pas, comme en 1853, un contrôle mobile autonome à des chefs indépendants du contrôleur central et possédant une autorité égale à la sienne. Il évite, au contraire, le double écueil du dualisme dans la direction supérieure du corps et de la surabondance des contrôles en donnant au directeur du contrôle une situation prépondérante auprès du ministre et en faisant du service des missions, non pas un deuxième contrôle, superposé au contrôle permanent, mais une section mobile de la direction du contrôle, un rouage complémentaire de son fonctionnement. Au moyen de cet organe central, il assure l'équilibre, l'harmonie entre les deux procédés d'inspection.

Par la création d'un service des missions, le décret du 19 avril 1899 a, sans affaiblir l'inspection permanente, donné à la direction du contrôle les moyens d'exercer *en réalité* l'action extérieure que le décret du 18 mai 1858, supprimant les deux inspecteurs en chef mobiles, avait transférée au contrôle central. Le projet de loi complète cette organisation qui répondait à un véritable besoin. Il confie spécialement le service des missions à un contrôleur général, placé sous l'autorité du directeur du contrôle ; ce dernier, en effet, assujetti à la permanence par les lourdes obligations de sa charge, ne pourrait qu'exceptionnellement accomplir en personne des tournées d'inspection.

Assisté de trois contrôleurs en sous-ordre, le chef des missions disposera de moyens proportionnés au but à atteindre et qui peut se définir de la façon suivante : *Organe d'information et d'étude*, le service des missions éclaire le ministre, en vue d'une solution rapide, sur les difficultés qui surgissent dans les ports, les établissements, les quartiers, lorsque leur caractère compliqué comporte soit un concert préalable avec les directions de l'administration centrale, des instructions particulières, plutôt verbales qu'écrites, soit une enquête délicate. Il le renseigne sur les questions d'ensemble nécessitant un examen approfondi et comparatif, l'unité de vues et d'investigations. *Auxiliaire du contrôle permanent*, il vérifie le fonctionnement des services comportant par leur nature cette *intervention a posteriori*, et sur lesquelles l'action du premier ne

peut s'étendre qu'insuffisamment. Absorbé par les occupations courantes que lui impose son rôle préventif, le contrôle local n'a pas toujours pu consacrer un temps suffisant aux inspections des corps organisés, des bâtiments de la flotte, des quartiers de l'inscription maritime ; le service des missions le secondera dans des proportions variant avec les circonstances et dont le ministre, éclairé par le directeur du contrôle, restera juge. Les établissements maritimes d'outre-mer (Bizerte, Saïgon, Dakar, etc.), dont l'importance croît chaque jour, ont jusqu'ici échappé au contrôle : des contrôleurs mobiles s'y rendront désormais périodiquement ou éventuellement.

Ainsi conçu, le service des missions a donc un rôle bien déterminé. Il ne fait pas double emploi avec le contrôle permanent. Instrument plus souple aux mains du ministre, il s'y juxtapose seulement de façon à parfaire et à fortifier son action. C'est son complément indispensable, un lien entre lui et la direction du contrôle qui leur servira à tous deux de régulateur. Vis-à-vis de cette dernière, il n'est pas érigé non plus en organe indépendant, en rouage autonome, rompant l'unité si nécessaire dans la direction supérieure du corps. Il n'en sera qu'un prolongement, un auxiliaire, un des moyens d'action. Le directeur du contrôle, choisi par le ministre parmi les contrôleurs généraux, possédera vis-à-vis des chefs des contrôles locaux et du chef du service des missions une autorité indiscutable. Seul, il transmettra, au nom du chef du Département, l'impulsion au corps tout entier; seul, il assurera son administration générale et la centralisation de ses travaux.

Ces trois rouages, « service central de la direction du contrôle, service des missions, contrôle local », formeront, en vue d'une action d'ensemble, un tout vigoureux et uni. Constitué de la sorte, le contrôle *saura*, parce que sa permanence lui conservera la compétence ; il *pourra* et il *voudra*, parce qu'il sera un et partout indépendant, parce que son zèle sera soutenu et, au besoin, stimulé, ses efforts coordonnés et utilisés par un organe central renforcé d'une section mobile. Il sera pour le ministre l'appui le plus sûr, pour le Parlement l'auxiliaire le plus précieux.

Une mobilité périodique du personnel en service dans les ports et établissements — mobilité dont les conditions seront fixées par le décret sur le fonctionnement du contrôle local (art. 7) — contribuera à faire disparaître les inconvénients que présenterait une

inspection permanente dont les membres resteraient constamment attachés à une même résidence.

Les articles 8 et 9 du projet, relatifs à la première formation et au recrutement du corps, ont été mis en concordance avec les modifications apportées tant à la hiérarchie de l'inspection par le décret du 19 avril 1899 qu'aux dénominations des grades et à la constitution du génie maritime et du commissariat par ceux du 26 mai 1899 et du 19 juin 1900. La suppression des officiers d'artillerie et d'infanterie de marine est la conséquence du vote des Chambres rattachant les troupes au Département de la guerre. Enfin, le concours pour le grade de contrôleur-adjoint a été rendu accessible aux officiers mécaniciens.

Il a été fait état, dans la rédaction de l'article 10, de la création, par le décret du 19 juin 1900 susvisé, d'un cadre de réserve pour les hauts fonctionnaires du corps actuel de l'inspection.

Tel est, dans ses grandes lignes, Messieurs, le projet qui vous est soumis.

Non seulement la question du contrôle administratif dans la marine entretient partout et depuis trop longtemps des divisions contraires au bien du service, mais encore il conviendrait qu'une institution aussi indispensable cessât enfin d'être soumise au régime des décrets.

Nous vous demandons, en conséquence, de la placer au plus tôt sous l'égide de la loi.

Le Président de la République française,

DÉCRÈTE :

Le projet de loi dont la teneur suit, déjà adopté par la Chambre des députés, sera présenté au Sénat par le ministre de la marine, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

(*Le texte du projet de loi et les tableaux A et B y annexés ne sont pas reproduits ici; ils sont conformes à la loi du* 2 *mars* 1902 *et aux tableaux joints qui sont insérés plus loin.*)

---

## Proposition de loi portant organisation du corps du Contrôle de l'Administration de la marine.

(Renvoyée à la Commission de la marine)

PRÉSENTÉE

PAR MM. L'AMIRAL DE CUVERVILLE, AMIRAL DE LA JAILLE, GUSTAVE DENIS, CABART-DANNEVILLE, PICHON, DELOBEAU, Sénateurs.

---

### EXPOSÉ DES MOTIFS.

Messieurs,

Pour tout service d'exécution, les principes sur lesquels doit reposer l'organisation d'un contrôle efficace, paraissent, logiquement, devoir être les suivants :

1° Il faut, auprès du service, un contrôle local *permanent*, parce que ce contrôle est le seul qui permette, d'une part, de prévenir les erreurs, — ce qui vaut mieux que d'avoir à les réparer, — et, d'autre part, de suivre les faits au fur et à mesure de leur exécution, ce qui ne peut qu'en faciliter la surveillance ;

2° Ce contrôle local permanent doit être fortement constitué, de façon à pouvoir embrasser la surveillance de *tous* les actes administratifs et comptables du service ;

3° Il faut que ce contrôle soit subordonné au chef du *service local*, parce que ce chef de service ne peut assumer sérieusement la responsabilité qui lui incombe qu'avec un contrôle local ayant toute sa confiance, et qu'il ne saurait accorder sa confiance qu'à un contrôle *responsable vis-à-vis de lui* et, par conséquent, placé sous sa dépendance ;

4° Pour qu'un contrôle local permanent donne son maximum d'effet utile, il est nécessaire qu'il soit stimulé par un *contrôle supérieur mobile*, venant mettre en jeu sa responsabilité pour toutes les constatations qu'il n'a pas faites et qu'il aurait dû faire. Autrement, il est grandement à craindre que le contrôle local ne se relâche, qu'il n'omette de se livrer à certaines investigations exigeant des efforts soutenus, qu'il ne cherche pas à en approfondir d'autres, qu'il ne for-

mule, par suite, des constatations incomplètes entraînant des conséquences inexactes. L'aiguillon du contrôle supérieur l'obligera, par le souci de sa responsabilité propre, à remplir sa mission sans faiblesse à l'égard des agents d'exécution soumis à sa surveillance;

5° Il faut que le contrôle supérieur mobile soit fortement organisé, de manière à pouvoir contrôler suffisamment les actes administratifs et comptables des services d'exécution, pour être en mesure d'apprécier en connaissance de cause la suffisance ou l'insuffisance du contrôle local;

6° Enfin, pour qu'un contrôle supérieur mobile donne également son maximum d'effet utile, il est indispensable qu'il possède une entière indépendance vis-à-vis, non seulement des services d'exécution, mais encore des fonctionnaires du contrôle local, ce qui ne saurait être avec un même corps chargé des deux contrôles. Il ne faut pas que l'indépendance de ce contrôle supérieur puisse se trouver plus ou moins entravée par l'esprit de camaraderie qui existe dans tous les corps. Il importe que les appréciations des contrôleurs mobiles sur la surveillance des contrôleurs locaux ne soient pas exposées à être influencées par cette pensée bien humaine que, les rôles pouvant être d'un jour à l'autre intervertis, il est prudent de se montrer indulgent afin de se ménager, pour plus tard, la même indulgence.

En résumé, les principes qui nous semblent devoir être adoptés pour l'organisation d'un contrôle efficace conduisent à un contrôle à deux degrés :

Le premier, local, permanent et subordonné à l'autorité locale;

Le second, mobile, ayant un droit d'appréciation sur le premier, et complètement indépendant ;

Tous les deux, fortement organisés.

Ce contrôle à deux degrés n'est pas purement théorique. Il existe depuis près de cent ans, au ministère des finances, où, « dans « chaque service, les directeurs, soit départementaux, soit régio- « naux, ont auprès d'eux, et sous leur dépendance absolue, des « inspecteurs administratifs chargés de les renseigner sur le fonc- « tionnement des services dont ils ont la direction et la responsa- « bilité. Puis, en dehors des directeurs et des inspecteurs locaux, « se trouve l'inspection générale des finances, corps de contrôle

« purement mobile, ne recevant d'ordres que du ministre et lui ren-
« dant compte de la façon dont chaque service est à la fois géré et
« contrôlé localement. » (Note déposée à la commission de la marine du Sénat.)

L'efficacité d'un pareil contrôle n'est plus à démontrer. Le Parlement a reconnu qu'au ministère des finances, grâce à ce contrôle à deux degrés tenant constamment en éveil les agents d'exécution et les agents du contrôle local, la surveillance de nos services financiers, malgré leur multiplicité et leur diversité, ne laisse rien à désirer.

Le projet de loi portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine, adopté par la Chambre des députés et présenté au Sénat, repose-t-il sur les principes que nous venons de rappeler et qui sont jugés nécessaires pour constituer un contrôle fécond et en garantir l'efficacité ?

Il est permis d'affirmer le contraire, après avoir examiné le mode de fonctionnement du contrôle institué par ce projet de loi :

1° Le contrôle permanent existant actuellement « demeure la base de l'institution ». Correspondant déjà directement avec le ministre et n'étant subordonné au préfet maritime, dans les ports, qu'au *seul* point de vue hiérarchique, on lui donne l'indépendance absolue. Voilà le fond de la réforme ; car il n'est pas possible d'attacher une grande importance à la création d'un semblant de contrôle mobile, qui n'est, en réalité, « qu'un service de missions, spécialement confié, sous l'autorité du directeur du contrôle, à un contrôleur général assisté de trois contrôleurs à la disposition du ministre ». Ce service de missions n'a nullement comme rôle d'aiguillonner le contrôle local permanent ; il n'a pour but que de le renforcer : il doit être « le lien entre la direction du contrôle et les contrôleurs
« locaux ; il exerce particulièrement son action là où celle du con-
« trôle permanent ne s'étend qu'insuffisamment ou ne se fait pas
« sentir... Il le remplacera d'une manière intermittente dans les
« établissements d'outre-mer, où il n'a aucun représentant ».

C'est donc, en réalité, le contrôle local permanent qu'organise presque exclusivement le projet de loi.

Or, il n'est pas sans intérêt de rapprocher de cette constatation la citation que l'on trouve dans l'exposé des motifs du projet de loi,

au sujet de l'opinion d'un grand ministre de la marine, Th. Ducos, sur l'inspection permanente constituée par un corps spécial :

« La permanence et l'immobilité des agents dans le même lieu, qui peuvent avoir des avantages pour certaines fonctions, me paraissent, au contraire, dans un corps spécial comme celui du contrôle, affaiblir le prestige et l'autorité morale de celui qui, en dehors de l'action administrative, a reçu la mission élevée de surveiller tous les actes de l'administration.

« Tantôt la surveillance se relâche par suite de ces liens personnels, de ces relations sociales, de ces habitudes de la vie ordinaire, qu'engendre la communauté trop prolongée d'une même résidence.

« Tantôt, au contraire, l'antipathie des caractères, l'opposition des mœurs, des formes, du langage, font naître entre le contrôleur et le contrôlé, toujours en présence l'un de l'autre, des rivalités d'attributions, des griefs personnels, des irritations privées, qui font descendre la surveillance, de la haute région où elle doit s'exercer, sur le terrain vulgaire des petites passions individuelles. »

On peut se demander si c'est l'indépendance absolue donnée aux contrôleurs locaux, si c'est l'organisation d'un service de missions, ne pouvant en aucune manière être considéré comme un contrôle supérieur, qui remédieront à ce mal constitutif de la permanence, si nettement précisé par Th. Ducos !

Ne peut-on pas craindre également que la réforme préconisée ne soit impuissante à changer le tableau que fait de l'inspection permanente actuelle, dans le même exposé des motifs, le ministre qui a déposé le projet de loi ?

« ... L'inspection en est venue, dans ces derniers temps, à pré-
« senter le spectacle d'un corps divisé contre lui-même, en proie à
« l'intrigue, livré successivement à des directions contraires, si
« bien que, dans ces conflits d'ambition, les plus souples rêvaient
« déjà l'expulsion des plus dignes. »

2° Est-il, au moins, fortement constitué, ce contrôle local permanent, appelé, dans l'organisation nouvelle des arsenaux, à se substituer complètement à la surveillance administrative qu'exerçait le commissariat sur les directions de travaux, et à assumer la tâche quotidienne de défendre les intérêts du Trésor ? « *Seul*, le contrôle local », dit le rapporteur du projet de loi, « devra s'assurer de la

« constitution régulière de l'approvisionnement; *seul*, il vérifiera « dans ses premiers éléments la comptabilité des travaux. *Unique* « *témoin* des faits multiples qui s'accomplissent dans nos arsenaux, « *seul*, il pourra éclairer le ministre en toute connaissance de cause « comme en toute indépendance. »

Prenons, par exemple, la comptabilité des travaux, et voyons les garanties nouvelles qu'apporte le projet de loi : Autrefois, cette comptabilité était tenue par « le détail des chantiers et ateliers », qui dépendait du chef d'administration; mais, en 1828, les directions furent chargées de tenir elles-mêmes la comptabilité de leurs travaux et « le détail des travaux », qui remplaça le précédent, n'eut plus qu'à contrôler, vérifier et centraliser. — Le commissaire aux travaux était, ainsi, le contrôleur des services consommateurs, au point de vue de l'exacte et régulière application de la main-d'œuvre et des matières aux travaux; il était obligatoirement tenu au courant des mutations du personnel ouvrier, constatait sa présence dans les chantiers et ateliers, et son affectation aux divers travaux; il liquidait les salaires et vérifiait la comptabilité des conseils d'administration chargés de percevoir les allocations et de les remettre aux ayants droit, etc., etc. Il remplissait, en un mot, à l'égard des directions de travaux, un rôle entièrement semblable à celui qui incombe, encore aujourd'hui, aux commissaires aux revues et aux armements à l'égard des corps de troupes et des équipages de la flotte. — Et, auprès de lui, un inspecteur des services administratifs faisait exactement la même besogne. Il y avait, toutefois, entre ces deux contrôleurs locaux, relativement à l'exécution de leur service, une différence qui avait déjà frappé, en 1835, l'amiral Duperré, ministre de la marine : « L'un, disait-il, a les moyens nécessaires pour que son contrôle puisse être efficace; l'autre, bien que chargé nominalement d'exercer le contrôle, ne trouve dans son organisation que des ressources incomplètes pour accomplir sa mission. »

Le commissariat était « outillé » en officiers et en personnel subalterne pour une surveillance étendue; l'inspection, réduite à des unités, n'exerçait son contrôle qu'éventuellement, par épreuves. Or, sans donner au contrôle local permanent de nouveaux moyens d'action, le projet de loi élimine ceux qui existaient à côté et que le ministre de la marine a, d'ailleurs, déjà supprimés depuis le

1er janvier de cette année. On peut donc justement conclure que le nouveau contrôle, tout seul, fera moins bien que l'inspection et le commissariat réunis et moins bien aussi que le commissariat seul.

Et cela, précisément au moment où l'augmentation des constructions neuves et le développement des travaux exigeraient l'accroissement du nombre des fonctionnaires chargés de la surveillance, bien plutôt que sa réduction.

Il en sera de même pour tous les actes administratifs et comptables sur lesquels portait la surveillance du commissariat. Dans chaque arsenal, le contrôle local permanent sera trop faiblement constitué, étant donné qu'il sera *exclusivement* confié à un contrôleur général et à trois ou quatre contrôleurs, sans le secours d'aucun des officiers du commissariat qui coopéraient jusqu'à ces derniers temps à l'action du contrôle.

3° Le contrôle local permanent sera indépendant.

Délégué du ministre auprès des préfets maritimes, il ne relèvera que du ministre. Le rapporteur du projet de loi à la Chambre, dit à ce sujet : « Désormais bien éclairé sur la mission des officiers du contrôle, le commandement comprendra que l'indépendance en est la condition essentielle et que, malgré ou plutôt à cause même de cette indépendance, il trouvera toujours dans les contrôleurs d'utiles auxiliaires. On a paru craindre que, dans le système de l'autonomie des services, la disparition de la surveillance administrative du commissariat sur les directions de travaux ne laisse le préfet maritime désarmé vis-à-vis de celles-ci. Cette crainte est vaine, si le contrôle résident des ports fonctionne normalement. C'est au préfet maritime qu'il signale les irrégularités et les abus qu'il découvre ; ses rapports sont tous communiqués au préfet maritime avant leur envoi au ministre..... N'est-il pas évident, dans ces conditions, qu'un préfet maritime peut mettre à profit les travaux du contrôle local et, par lui, connaître exactement la marche des services dont il a la responsabilité? N'est-il pas certain que, dans le contrôle local, le commandement a, non pas un censeur hostile, mais un précieux organe d'information ? »

Et, d'autre part : « Le vice-amiral placé à la tête de l'arrondissement est à la fois commandant en chef et préfet maritime. C'est un chef militaire, et c'est l'administrateur le plus élevé de l'arrondissement. Comme chef militaire, il a une autorité absolue ; comme

administrateur, quoi de plus logique, de plus rationnel, que de l'astreindre à se conformer aux règles administratives ? »

La question ne nous paraît pas aussi simple : nous voyons, en effet, un chef militaire administrateur supérieur, *responsable* de l'observation des lois et règlements, de l'exécution des ordres du ministre, de la marche régulière de services nombreux et excessivement complexes, ne disposant personnellement d'aucun moyen pour s'assurer si ses instructions ont été observées, pour le renseigner sur les actes pouvant engager sa responsabilité, rendue plus lourde par l'autonomie accordée aux services dépendant de lui et par la suppression de la surveillance qu'exerçait, en son nom, le commissariat.

Nous voyons, à côté de lui, un délégué du ministre comme lui, fort de son indépendance et de son *irresponsabilité*, ayant le droit de tout voir et tout connaître, mais n'y étant pas obligé, capable de le renseigner sur certaines choses, mais non sur toutes, dans la limite de ses moyens d'action insuffisants, n'étant tenu d'ailleurs *par aucune sanction* de l'éclairer utilement.

Et nous nous demandons si l'obligation imposée au représentant du commandement, dans les ports, de placer sa confiance en des fonctionnaires indépendants de lui, irresponsables vis-à-vis de lui, dont le rôle est en définitive de le trouver en défaut et dont les tendances pourraient peut-être en venir, un jour, à l'annihiler, n'est pas de nature à porter une grave atteinte à l'autorité et au prestige qu'il doit avoir !

Nous nous demandons également si, dans ces conditions, toutes les responsabilités pourront être saisissables, et surtout, comment celle de la direction générale, si importante, d'un grand arsenal maritime, pourra, équitablement, être mise en cause ; car le contrepoids nécessaire de l'autonomie des services placés sous les ordres du préfet maritime, ce serait un contrôle dépendant de lui et constitué de façon à pouvoir lui signaler les actes de ces services engageant sa responsabilité. Et ce contrôle, qui existait, disparaîtrait.

4° C'est précisément la mise en jeu des responsabilités qui a été l'un des motifs déterminants pour lesquels, depuis cinquante ans, toutes les commissions d'enquête sur l'administration de la marine se sont prononcées en faveur du contrôle mobile.

Une loi de l'Assemblée nationale législative chargea, le 31 octobre 1849, une commission de quinze membres d'une enquête parlementaire sur la situation et l'organisation des services de la marine. On relève dans les dépositions qu'elle a reçues des déclarations fort instructives.

« Un contrôle est nécessaire dans tous les services, mais il faut qu'il surveille, il ne faut pas qu'il empêche, qu'il entrave. Je sais bien que le principe est formulé dans l'organisation *écrite* du contrôle, mais il n'est mis nullement en pratique. » (Amiral Baudin.)

« Le premier contrôleur d'un service est le plus intéressé à de bons résultats en toutes choses; c'est le directeur lui-même. Il faudrait donc que les directions s'administrassent elles-mêmes. J'admets un contrôle qui rappelle les directions aux règles de la comptabilité publique, tout à fait à l'instar de l'intendance militaire. » (Directeur de Preuilly.)

« Ce n'est pas par le contrôle que je suis informé, c'est par le commissaire général. » (Amiral Hamelin.)

« Si le commissaire aux travaux remplissait son rôle tel qu'il a été déterminé par l'ordonnance du 14 juin 1844, nous aurions, à la vérité, peu de contrôle à exercer sur les directions, car toutes les attributions qui nous sont données à cet endroit lui incombent également; il ne nous resterait donc plus qu'à glaner après lui. Mais ses obligations sont tellement étendues et si complexes, qu'il ne les remplit que très imparfaitement. » (Inspecteur en chef Lefranc.)

« Je crois que la manière dont le bureau des travaux fonctionne, exerçant tous les jours complètement, directement, tous les contrôles nécessaires pour qu'on soit assuré que l'administration marche dans les voies régulières, rend le contrôle proprement dit inutile. » (C.-A. de Suin.)

« Si le contrôle était organisé de manière qu'il pût s'occuper de la vérification des faits, on pourrait sans doute supprimer le bureau des travaux, mais, pour mon compte, je préfère le bureau des travaux, qui s'occupe de la vérification de tous les détails. » (C.-A. Deloffre.)

« Si le commissariat intervenait virtuellement, comme il devrait le faire, dans tous les actes du service, le contrôle local pourrait

être utilement remplacé par une inspection incidente, active et imprévue. » (Béhic.)

Voilà pour le contrôle local, et voici pour le contrôle mobile :

« Les inspecteurs en tournée, dégagés de toutes habitudes inhérentes à la longue résidence, seront dans les conditions les plus favorables pour faire parvenir au ministre les observations propres à éclairer sa responsabilité. »

« ..... La comptabilité en deniers comme en matières, c'est la description des faits. Il n'est pas indispensable de les observer sur place et sans cesse pour saisir la corrélation des opérations qui s'enchaînent et pour rapprocher les pièces justificatives de l'énonciation d'une dépense quelconque..... Les éléments d'appréciation peuvent donc se trouver dans les registres des divers détails ; dans les arsenaux, l'inspection mobile procédera comme l'inspection des finances qui a rendu des services si notables et si multipliés depuis l'époque où M. Mollien l'a organisée..... »

« La pensée du ministre sera mieux comprise, après les communications orales d'une inspection rayonnant du centre à la circonférence. »

La commission d'enquête « ne peut dire qu'elle ait vu, dans les ports, l'action du contrôle utile et efficace »..... « du contrôle permanent, devant fournir d'inutiles et nombreuses signatures, se montrer dans toutes les commissions, toucher à tout, même sans voir, comme si des formalités purement illusoires étaient de nature à produire quelque bien..... »

Dans sa séance du 29 juillet 1851, maintenant le contrôle du commissariat pour le préfet maritime, cette commission décida que le « contrôle local » devait être supprimé et remplacé par une inspection mobile, ministérielle. (Rapport de M. Lacrosse. P. V. des Séances. Tome I.)

La commission d'enquête extraparlementaire, instituée en 1894 et qui ne termina ses longs et laborieux travaux qu'en 1897, se rallia à l'opinion formulée par sa devancière de 1849 « et rédigea un projet de réorganisation de l'inspection en substituant au contrôle local permanent un contrôle purement mobile ».

M. Bouchard, président de chambre à la Cour des comptes, qui fut chargé du rapport sur l'inspection des services administratifs,

développe comme il suit les considérations qui ont conduit la délégation des ports à présenter les conclusions adoptées ensuite en commission plénière :

« Les partisans du contrôle permanent vantent surtout sa vertu préventive. Il empêcherait, suivant eux, nombre d'abus de se produire, en même temps qu'il constate et fait disparaître les abus existants. Nous croyons qu'il y a bien de l'illusion dans cette manière de voir.

« Dans les arsenaux, les actes administratifs s'accomplissent par le ministère d'agents responsables, en vertu de règlements généraux ou d'ordres particuliers du ministre, suivant des procédures rigoureusement déterminées, et le compte en est rendu avec une minutie qui paraît quelquefois excessive. » (C'est un président de la Cour des comptes qui parle ainsi.)

« ..... Il faut observer que le véritable contrôle préventif est pratiqué beaucoup moins par l'inspection permanente que par les fonctionnaires chargés de la direction des services, par les ordonnateurs et les liquidateurs et que ce contrôle est sans aucun doute le plus efficace, attendu qu'il *engage la responsabilité de ceux qui l'exercent*.

« ..... C'est surtout en matière financière que le contrôle de l'inspection s'exerce préventivement par la vérification de tous les mandats; or, dans l'espèce, les erreurs étant des erreurs de décompte ou des erreurs d'appréciation dans l'application de la règle, les premières peuvent et même doivent être relevées par les payeurs, tandis que les secondes peuvent être utilement constatées par un contrôle mobile et intermittent. Si, d'ailleurs, une observation de quelque importance, visant une opération administrative, n'est pas suivie d'une adhésion immédiate des autorités locales, la procédure complexe qui s'ensuit laisse à l'affaire le temps de se consommer, faisant ainsi disparaître dans bien des cas l'effet préventif.

« ..... L'inspection permanente a, en outre, l'inconvénient de compliquer les affaires, alors qu'en ce temps-ci la célérité s'impose plus que jamais dans les opérations maritimes. Il ne faudrait pas croire, en effet, que le fonctionnement de cette institution n'apporte aucune gêne dans la marche des services. Aux termes de son règle-

ment organique, l'inspection ne peut, à la vérité, arrêter ni suspendre aucune opération. Mais comme elle a le droit de tout voir et de tout savoir, l'administration est tenue de lui communiquer ses dossiers et de prendre son attache dans la plupart des affaires, si urgentes soient-elles. Et l'accomplissement de cette formalité ne va pas sans entraîner des retards et causer des embarras dont les services d'action souffrent nécessairement.

« ... L'inspection mobile a, selon nous, dans l'état actuel des personnes et des choses, les avantages de l'inspection permanente, sans en avoir les inconvénients. Elle comporte une plus large part d'indépendance pour les inspecteurs. Véritables *missi dominici*, avec une investiture sans cesse renouvelée, ils iront dans les établissements de la marine par groupes de deux, trois ou quatre, sous la direction d'un inspecteur en chef, ou seuls dans les quartiers d'inscription maritime, accomplir une mission déterminée.

« ... L'autorité des inspecteurs mobiles, grâce à la délégation particulière et récente dont chacun serait revêtu, participerait vraiment de celle du ministre et, à ce titre, serait partout et par tous acceptée sans nulle difficulté. »

La déposition d'un inspecteur en chef est particulièrement à retenir. M. Prigent dit, entre autres déclarations : « Le rôle préventif de l'inspection est difficile à juger dans ses effets ; on peut même contester son opportunité dans l'approbation des achats, matière sur laquelle il appartient de laisser à l'administration, avec la responsabilité, l'appréciation des résolutions les plus avantageuses. Il n'est pas exact de soutenir que la surveillance administrative du commissariat est illusoire, parce qu'il est loin de tout voir et de tout vérifier. On ne peut admettre à ce sujet qu'un corps d'administrateurs responsables, nombreux, et secondés par des auxiliaires plus nombreux encore, ne soit pas mieux armé pour prévenir les erreurs et les irrégularités dans les services administratifs que les deux douzaines d'inspecteurs qui fonctionnent dans les arsenaux et les établissements hors des ports. Quant à la comparaison des deux inspections, permanente et mobile, la première a de multiples inconvénients, devenant tâtillonne et tracassière, soucieuse de faits contingents plus que de faits d'ensemble, tendant à imposer ses vues à l'administration en des matières où celle-ci doit avoir pleine

liberté d'appréciation. L'inspection mobile, contrairement à ce qui a été allégué, verrait sa compétence s'accroître en étendue et en profondeur, par suite de sa mobilité et de ses investigations comparatives sur l'ensemble des arsenaux et établissements.

« Il ne faut pas perdre de vue, enfin, qu'il serait dangereux d'affaiblir, en restreignant son action au profit du contrôle, le corps d'administration, qui a la tâche la plus importante et de qui dépend, bien plus que de celui de l'inspection, le bon ou le mauvais fonctionnement des services administratifs. »

Résumant l'appréciation des officiers généraux de la marine, M. le vice-amiral Puech a émis l'avis « que le vrai contrôle, celui dont on a besoin, est le contrôle exercé par le commissariat, *responsable et engageant cette responsabilité* dans toutes les opérations administratives et financières... » et qu'à l'inspection locale permanente, il préférait une inspection mobile, inopinée, comme dans les administrations financières. « Avec elle, les administrations des ports, qui se reposent un peu sur les vérifications de l'inspecteur, sentiraient leur responsabilité plus sérieuse. » (Commission extraparlementaire de la marine. — Délégations. (Études), p. 725 et suivantes. — Rapport général, p. 149 et suivantes.)

Pour expliquer ces préférences nettement affirmées par les commissions d'enquête, le rapporteur du projet de loi à la Chambre s'exprime ainsi :

En ce qui concerne la commission parlementaire de 1849, *présidée par M. Dufaure* : « Les questions de personnes, la multiplicité des observations de détail formulées par le personnel surabondant des sous-contrôleurs, une procédure défectueuse qui n'avait pas permis au contrôle de tirer de ses investigations et constatations des résultats suffisamment avantageux pour le Trésor, peut-être enfin le courant qui entraînait l'opinion vers une restauration monarchique, dans laquelle l'élément militaire devait prédominer sans discussion, toutes ces causes influencèrent la commission. »

En ce qui concerne la commission extraparlementaire de 1894 : « N'était-il pas à prévoir que, dans une consultation de ce genre, tous les services contrôlés cédant à un sentiment bien naturel, sinon bien justifié, chercheraient à s'affranchir de la présence constante de censeurs gênants ? »

Ces explications tiennent-elles vraiment devant les conclusions d'hommes de haute valeur, indépendants, étrangers à la marine, membres du Parlement pour la plupart, préconisant un fort contrôle local actionné par le préfet maritime, responsable de sa surveillance et aiguillonné par un contrôle mobile, ne relevant que du ministre ?

Et peuvent-elles s'appliquer aux propositions *identiques*, formulées par la commission chargée, en 1896, d'étudier les mêmes questions et de résoudre les mêmes problèmes, sous la présidence du vice-amiral de la Jaille, et comprenant comme membres un inspecteur général des finances, un inspecteur en chef de la marine et un inspecteur de la marine, secrétaire ?

D'ailleurs, le ministre Ducos, auquel on se réfère si souvent, n'a-t-il pas écrit lui-même : « Il n'est pas besoin d'exposer les avan« tages des inspections mobiles. L'œil du ministre doit être partout; « l'action du chef doit être uniforme. Après avoir pénétré de sa « pensée l'inspecteur supérieur, il importe que cette pensée se tra« duise sur tous les points avec le même langage. Il faut aussi que « les procédés plus simples et plus rapides, les améliorations, les « perfectionnements introduits dans le service d'un port, après « avoir été appréciés au centre de l'administration, soient signalés » et reportés aux autres ports, avec cette idée d'ordre et d'ensemble « qui peut seule produire un vaste tout d'une multitude de faits « isolés.

« L'inspection mobile aura le précieux avantage de simplifier « l'action administrative, en substituant les entretiens verbaux qui « accélèrent la solution des affaires à cette multitude de correspon« dances écrites qui énervent et obstruent la direction.

« Le ministre en saura davantage dans un quart d'heure de con« versation avec ses inspecteurs, qu'il ne peut en apprendre aujour« d'hui dans les rapports volumineux qui lassent la plume de ceux « qui les font et l'attention de ceux qui les lisent. »

A-t-on jamais fait, indirectement, d'une manière plus éloquente, la critique de l'inspection locale permanente ?

Si le contrôle à deux degrés, tel que nous le comprenons et tel que l'entrevoyaient les commissions d'enquête, n'a pu encore être organisé dans la marine, nous pensons que la raison peut en être

trouvée dans l'ancienne organisation des arsenaux, attribuant au commissariat l'action administrative dans les services d'exécution.

La surveillance administrative du commissariat était basée, vis-à-vis des services techniques, sur le principe de la contradiction et, vis-à-vis des comptables, sur un véritable droit de direction. Ce partage de l'autorité administrative entre les directions et le commissariat, non seulement empêchait d'actionner les responsabilités respectives, mais encore ne permettait pas d'organiser un contrôle local en dehors du corps spécial qui l'exerçait, à titre permanent, dans les ports.

Il fallait procéder à une réorganisation complète des services d'action avant de chercher à constituer le contrôle sur de nouvelles bases rationnelles.

La tentative de Th. Ducos devait échouer, surtout dans les conditions précaires où elle a été faite, avec un contrôle mobile exercé seulement par deux inspecteurs en chef appartenant au même corps que les fonctionnaires du contrôle local et sans moyens d'action.

Le projet de la commission extraparlementaire de 1894, tendant à la substitution pure et simple de l'inspection mobile à l'inspection permanente, n'était également pas réalisable, en raison de l'insuffisance du contrôle local qu'il comportait.

C'est ce dernier motif qui inspira la déposition de l'amiral de Cuverville devant cette commission et qui le fit déclarer que « l'inspection avait sa raison d'être, qu'il était préférable de prévenir les erreurs que d'avoir à les réparer, que le contrôle était nécessaire dans tous les services, et qu'il doutait qu'une inspection mobile pût contrôler efficacement tous les détails de l'administration des ports aussi bien que le faisait l'inspection permanente. »

Cette ancienne organisation de l'ordonnance de 1844, qui constituait le commissariat en une sorte « d'autorité distincte représentant à elle seule l'élément administratif », mêlée à la fois à l'action et au contrôle dans tous les services, existait encore quand le projet de loi présenté au Sénat a été examiné et voté par la Chambre. Si, depuis, elle n'avait pas été profondément modifiée par l'application aux services des arsenaux de la marine du système de l'autonomie des directions, nous estimerions qu'il y a lieu d'adopter, malgré ses graves imperfections, ce projet comme étant le seul qui puisse s'adapter aux conditions de fonctionnement des divers services.

A ce sujet, l'un des signataires de la présente proposition de loi ne croit pas inutile de faire observer que M. le ministre de la marine et M. Gerville-Réache, rapporteur dudit projet, se sont involontairement mépris sur sa manière de voir. Le premier, en disant que, « très pénétrés du sentiment de leur autorité, MM. les vice-amiraux Gervais et de Cuverville et le général de la Roque se sont hautement déclarés en faveur de la permanence du contrôle, dont ils ont reconnu la nécessité. »

Le second, en citant, à l'appui de sa thèse, la déposition de l'amiral de Cuverville, avec celle de l'amiral Gervais, et en ajoutant : « La citation est un peu longue, mais elle est instructive. On peut dire qu'elle est décisive, car elle résume, sous la haute autorité de deux de nos plus éminents amiraux, toute la discussion sur l'inspection permanente et l'inspection mobile. »

Assurément, avec l'ancienne organisation, l'amiral de Cuverville ne voulait pas de la transformation de l'inspection permanente en une inspection mobile. Il préférait un contrôle local unique, mais c'est tout.

Avec l'organisation administrative nouvelle des services d'action, la question change, et la solution cherchée, il la trouve dans un contrôle local permanent, qu'il juge toujours indispensable, mais qui peut maintenant être utilement exercé par le commissariat dégagé de toute collaboration administrative avec les directions, et dans un contrôle supérieur mobile, complétant le premier.

Après avoir réuni sous sa présidence une commission dans laquelle étaient représentés les Départements de la marine et des finances, la Cour des comptes et l'industrie privée, M. le Ministre de la marine fit consacrer, par un décret du 25 août 1900, le régime de l'autonomie des directions de travaux, adopté par cette commission interministérielle et préconisé antérieurement par la commission d'études présidée par l'amiral de la Jaille.

A cet égard, il est un point sur lequel il importe de s'arrêter : La commission interministérielle précitée, sous la présidence du ministre, se prononça, à l'unanimité moins deux voix, pour la surveillance du commissariat sur les actes administratifs et comptables dans les arsenaux, sous l'autorité des préfets maritimes. Les seuls opposants furent les deux inspecteurs de la marine, membres de la commission.

C'est donc en nous appuyant sur l'avis conforme de toutes les commissions parlementaire, extraparlementaire, ministérielle et interministérielle, qui ont été appelées à formuler des propositions sur cette importante question, que nous demandons que le contrôle local permanent soit exercé, dans les ports, par le corps du Commissariat pour le compte du commandement.

Avec la constitution d'un contrôle supérieur mobile, agissant pour le compte du ministre, nous réalisons le contrôle à deux degrés, conforme aux principes posés plus haut.

Le commissariat a fait du contrôle, depuis son origine; vis-à-vis des corps organisés, avec les détails des revues et des armements ; vis-à-vis des services techniques, avec le détail des travaux ; à la mer, avec les attributions de commissaire d'escadre ou de division, etc.; cette fonction est conforme à sa vocation naturelle, aux études juridiques et administratives réclamées à la base de son recrutement, à la généralité des connaissances qu'il acquiert dans les emplois divers que ses officiers sont appelés à remplir, par l'organisation de ses cadres et de son personnel subalterne qui lui donne les ressources nécessaires pour se livrer à des vérifications multiples, minutieuses et continues. Presque tous les inspecteurs, sinon tous, se sont formés dans le commissariat, d'où ils proviennent le plus généralement, ou par lequel ils ont passé.

On a dit : « Le commissariat, corps subordonné, doit s'incliner devant l'autorité du préfet maritime. L'inspection, ne relevant que du ministre, signale à l'autorité locale les irrégularités et les abus qu'elle constate. Ne tient-on pas compte de ses observations, elle peut élever la voix et saisir le ministre des questions en litige. Elle est indépendante; le commissariat ne l'est pas : cette différence est capitale. »

Sans parler de la haute conscience de leurs devoirs qu'ont les officiers généraux de la marine, honorés de la confiance du gouvernement et placés à la tête d'une administration aussi importante pour les intérêts de la défense nationale, que constitue la direction d'un port militaire, — il est permis de répondre que les préfets maritimes sont responsables de leurs actes et, dans une certaine mesure, des actes de leurs subordonnés, — que le commissariat, contrôleur local, sera responsable de son défaut de surveillance ou de ses défaillances, — et que toutes les responsabilités seront mises

en jeu par le contrôle mobile supérieur, indépendant, qui portera ses investigations à la fois sur les actes de gestion et de contrôle.

On a dit encore : Les attributions très grandes, s'étendant sur les services multiples, considérables, données au préfet maritime, ont besoin d'un contrepoids, celui d'un contrôle indépendant, surveillant sur place et en permanence tous les actes du préfet et de ses subordonnés. « La complication croissante de tous les services force aujourd'hui le ministre à déléguer de plus en plus ses pouvoirs aux préfets maritimes. Tous les marchés de constructions neuves, par exemple, marchés qui engagent les dépenses par millions de francs, sont maintenant passés par les autorités locales sans qu'elles aient à en référer au ministre, l'ordre de mise en chantier du navire emportant autorisation pour toutes les dépenses ultérieures. »

Il suffit de se reporter aux règlements maritimes pour se convaincre que l'on grossit démesurément ce pouvoir du préfet maritime, qui est, en fait, étroitement limité par les ordres directs du ministre et par un ensemble de mesures minutieuses, laissant peu d'initiative aux autorités locales. — En ce qui concerne spécialement les marchés, les plus importants sont passés à Paris par de grandes commissions; les autres, préparés dans les ports, sont soumis à l'approbation du ministre, à l'exception des simples achats sur facture. Quant aux constructions neuves et aux dépenses qui s'y rapportent, le ministre, en prescrivant au préfet maritime de mettre en chantier telle construction neuve ou de faire telle grosse réparation, lui donne, effectivement, l'autorisation de procéder aux marchés nécessaires pour les effectuer, mais il lui spécifie, en même temps, toutes les conditions, tous les détails auxquels il devra se conformer, *sans lui laisser aucune latitude.* Là, comme en toute autre circonstance, le pouvoir du préfet consiste à assurer l'exécution des ordres du ministre. Voilà la vérité.

Enfin, dans un autre ordre d'idées, on a prétendu que « le contrôle réduit à être uniquement mobile perdrait, dans son éloignement des ports, le sentiment, la notion des hommes et des choses que la permanence donne au contrôle actuel et qui lui est indispensable pour exercer de sérieuses investigations. » Depuis que cet argument a été opposé à la création de l'inspection mobile, un service des missions a été organisé au ministère de la marine; c'est

dans les résultats qu'il a déjà donnés, malgré son insuffisance, qu'il convient de chercher la réfutation de cette objection.

Il est, du reste, bien difficile d'admettre qu'un contrôle, qui sera constamment et pendant de nombreux mois en contact immédiat avec les ports, où se renouvelleront sans cesse ses missions, perde la compétence nécessaire pour le rendre fécond.

Existe-t il un Département ministériel où le contrôle, dans son ensemble, présente autant de puissance qu'au ministère des finances ? Et n'est-ce pas à son inspection générale, essentiellement mobile et dont les connaissances pratiques doivent être si diverses, que peut être attribuée cette puissance ?

En résumé, après avoir recherché les principes sur lesquels doit reposer l'organisation d'un contrôle efficace, nous avons examiné les divers systèmes en présence. Celui du projet de loi adopté par la Chambre des députés et celui qui a été présenté par l'amiral Besnard, en 1898, nous paraissent devoir être également écartés.

Le système du projet de loi actuel n'est que la consécration législative d'un rouage de contrôle qui a été établi par décret et qui fonctionne déjà au Département de la marine. Il se réduit, en réalité, à un *seul contrôle local permanent*, irresponsable, contrôle ayant le triple inconvénient d'une organisation trop faible, d'une indépendance fâcheuse vis-à-vis du préfet maritime, et de l'absence de l'aiguillon nécessaire pour l'obliger à donner son maximum d'effet utile.

Le système de la commission extraparlementaire de 1894, adopté par l'amiral Besnard, consistait uniquement en un *contrôle mobile*, contrôle dès lors incapable de prévenir les erreurs et d'assurer efficacement la surveillance de tous les actes administratifs et comptables de la marine.

Le système que nous proposons comprend :

Un *contrôle local permanent*, fortement organisé, dépendant du préfet maritime et responsable, sans cesse aiguillonné par un *contrôle supérieur mobile*, d'une constitution vigoureuse, complètement indépendant vis-à-vis des services d'exécution et du contrôle local.

Ce système nous paraît présenter tous les avantages des deux premiers, sans avoir aucun de leurs inconvénients.

Qu'il nous soit permis, en finissant, de répondre à une objection

présentée par l'un de nos honorables contradicteurs et de faire ressortir un des nombreux avantages de notre projet sur celui du gouvernement.

« Vous prétendez, nous dit-on, que si le contrôle permanent et le contrôle supérieur mobile sont exercés par des fonctionnaires appartenant à un même corps, l'esprit de camaraderie empêchera les agents du contrôle mobile de faire tout leur devoir vis-à-vis des agents du contrôle permanent. Mais on peut vous retourner cette critique puisque, dans votre système, ce seraient des commissaires qui contrôleraient localement d'autres commissaires aux détails des subsistances, des revues et des armements. »

Nous répondrons qu'aux détails des revues et des armements, le commissariat ne faisant que centraliser, vérifier et régulariser les dépenses des équipages à terre et à la mer ainsi que des corps constitués dont les intérêts sont confiés à des conseils d'administration ou à des commandants comptables, il n'y a là en réalité que des opérations de contrôle et nous ne voyons pas l'utilité qu'il y aurait à faire contrôler ces opérations par un contrôle local autre que celui confié au commissariat, le contrôle supérieur mobile exercé par l'inspection nous paraissant des plus suffisants pour stimuler le zèle des officiers du commissariat détachés aux détails des revues et des armements.

Dès lors, l'objection ne saurait être maintenue qu'en ce qui concerne le détail des subsistances où le commissariat a réellement une action administrative.

Mais ne voit-on pas que cette objection perd beaucoup de sa valeur, quand on songe au correctif qui résulte, dans notre système, de la soumission du contrôle local permanent du commissariat à un contrôle supérieur mobile exercé par un autre corps et dont, par conséquent, les constatations seraient là pour mettre obstacle aux complaisances que les commissaires du contrôle local pourraient être tentés d'avoir vis-à-vis de leurs camarades des subsistances ?

L'avantage présenté par notre proposition est celui-ci :

En réalité, dans le projet de loi du gouvernement, les marchés et les liquidations ne seraient revus que par un contrôle local permanent, contrôle pouvant n'examiner qu'un marché ou qu'une liquidation sur dix sans encourir aucun blâme, contrôle par conséquent irresponsable, tandis que dans le système que nous proposons, les

marchés et les liquidations seraient revisés par un contrôle local permanent, obligé de tout revoir sous sa responsabilité, responsabilité qui serait mise en jeu par les investigations d'un contrôle supérieur mobile, vérifiant les marchés et les liquidations par épreuves et s'assurant ainsi du zèle déployé ou de la négligence apportée par le contrôle local permanent dans ses vérifications.

N'aurait-on pas de la sorte la double liquidation que possède à bon droit le Département de la guerre (liquidation provisoire et liquidation définitive) et que ne saurait présenter le projet du gouvernement.

Au surplus, ne sommes-nous pas dans la logique en voulant que le commissaire général, qui, avec l'autonomie donnée aux directions, a conservé néanmoins le mandatement de toutes les dépenses en deniers de l'arsenal, ait sous ses ordres un service de contrôle l'assurant que les liquidations présentées par les directions sont régulières et qu'il peut mandater sans crainte. Autrement, que devient le mandatement, si ce n'est un simple enregistrement sans contrôle ? Alors ne vaudrait-il pas mieux dépouiller encore le commissariat de ce mandatement pour le donner aux directeurs, devenant ainsi seuls responsables de tout ce qui concerne leurs services ? Ce serait certainement très fâcheux au point de vue des intérêts du Trésor, mais ce serait logique.

## PROPOSITION DE LOI

Art. 1er. — Un service de contrôle local permanent, confié à des officiers du commissariat, agissant sous l'autorité du commissaire général, est chargé de surveiller, pour le compte du préfet maritime, l'observation, par tous les services, des lois, décrets, décisions ministérielles et arrêtés préfectoraux réglementant leurs actes administratifs, financiers et comptables.

Le contrôle local permanent est tenu notamment de reviser tous les marchés et achats sur facture et toutes les liquidations des services d'exécution.

Ses autres attributions, ainsi que ses droits d'investigation et son mode de fonctionnement, sont déterminés par décret.

Art. 2. — Un *contrôle supérieur* de l'administration de la marine

est exercé par un corps spécial ne ***relevant que du ministre*** et prenant le nom de corps du Contrôle de l'administration de la marine.

Art. 3. — Le contrôle supérieur s'exerce près des divers services du ministère de la marine, à Paris, au moyen de ***contrôleurs sédentaires*** et, partout ailleurs, au moyen de ***contrôleurs mobiles.***

Les contrôleurs sédentaires et les contrôleurs mobiles dépendent d'une direction spéciale du ministère de la marine qui est dirigée par un contrôleur général au choix du ministre.

Art. 4. — Le corps du Contrôle a mission de s'assurer, pour le compte du ministre, de l'application, par tous les services, des lois, décrets, décisions ministérielles et arrêtés préfectoraux réglementant leurs actes administratifs, financiers et comptables.

Il est chargé, en outre, de vérifier l'action du contrôle local permanent.

Sa mission s'exerce près des divers services du ministère de la marine à Paris, et, d'autre part, près des divers services des arsenaux et des arrondissements maritimes, sans aucune exception; dans les sous-arrondissements maritimes; dans les quartiers et syndicats de l'inscription maritime, dans les dépôts des équipages de la flotte; dans les corps organisés ou considérés comme tels; à bord des bâtiments de la flotte, quelle que soit leur situation; dans les services à terre, administrés comme les bâtiments armés; dans les établissements hors des ports; dans les établissements d'outre-mer placés sous l'autorité du ministre de la marine; en un mot, sur tous les points de la France, de l'Algérie, des colonies françaises et des pays de protectorat où le Département de la marine a des intérêts engagés au point de vue administratif, financier, comptable et économique.

Art. 5. — Les contrôleurs agissent comme délégués directs du ministre.

Ils procèdent, soit par des vérifications sur pièces, soit par des inspections inopinées. Ils se présentent, sans avis préalable, à l'autorité maritime du lieu où ils veulent accomplir leur mandat; celle-ci donne, sur leur demande, tous les ordres nécessaires pour faciliter leurs investigations pour lesquelles ils ont tous les droits attribués au service du contrôle local permanent.

Ils adressent leurs rapports au ministre de la marine.

Ils constatent les suites données à leurs observations précédentes par les services compétents. Ils proposent toute mesure qu'ils jugeraient utile pour faire disparaître les abus ou pour simplifier et améliorer le fonctionnement administratif des services.

Indépendamment de leurs inspections, les contrôleurs peuvent être chargés par le ministre, en temps de paix comme en temps de guerre, de toutes études ou missions intéressant le bon ordre des finances et la régularité de l'administration dans la marine.

Un decret déterminera le fonctionnement du contrôle.

Art. 6. — Le corps du Contrôle de l'administration de la marine a une hiérarchie propre, ne comportant aucune assimilation avec les grades de la marine. Ses membres jouissent du bénéfice de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers.

La hiérarchie du corps est ainsi réglée :

Contrôleur-adjoint ;
Contrôleur de 2e classe ;
Contrôleur de 1re classe ;
Contrôleur général de 2e classe ;
Contrôleur général de 1re classe.

Le cadre constitutif du corps est fixé conformément au tableau A annexé à la présente loi.

Art. 7. — Il y a correspondance entre les cinq grades ci-dessus et les grades de même dénomination du corps du Contrôle de l'administration de l'armée, avec application à chaque grade du même statut militaire dans les deux corps, notamment au point de vue des honneurs et préséances qui, ainsi que l'uniforme et les juridictions, seront réglés par décrets.

Art. 8. — Les membres du corps du Contrôle sont recrutés comme suit :

Pour la formation :

L'inspecteur général des services administratifs de la marine est nommé contrôleur général de 1re classe ;

Les inspecteurs en chef actuels sont nommés contrôleurs généraux de 2e classe ;

Les inspecteurs de 1re classe actuels sont nommés contrôleurs de 1re classe ;

Les inspecteurs de 2e classe actuels sont nommés contrôleurs de 2e classe ;

Les inspecteurs-adjoints actuels sont nommés contrôleurs-adjoints ;

Les rangs d'ancienneté dans le contrôle sont les mêmes que les rangs d'ancienneté dans l'inspection.

Après la formation :

Le corps du Contrôle se recrute, pour le grade de contrôleur-adjoint, par voie de concours, parmi les mécaniciens en chef de la marine, les ingénieurs principaux du génie maritime et les commissaires principaux de la marine, sans condition d'ancienneté, ainsi que parmi les lieutenants de vaisseau, les mécaniciens principaux de 1re classe de la marine, les ingénieurs de 1re classe du génie maritime et les commissaires de 1re classe de la marine réunissant au moins quatre années de grade et autorisés par le ministre à se présenter devant un jury d'examen composé de contrôleurs généraux et de contrôleurs.

Peuvent, en outre, dans les conditions déterminées par le ministre et dans une proportion qui ne pourra excéder un cinquième des vacances, être admis, sur la proposition de leurs chefs hiérarchiques et sur la présentation des contrôleurs généraux de l'administration de la marine :

1° Au grade de contrôleur de 1re classe, les capitaines de vaisseau, les ingénieurs en chef de 1re classe du génie maritime et les commissaires en chef de 1re classe de la marine ;

2° Au grade de contrôleur de 2e classe, les capitaines de frégate, les ingénieurs en chef de 2e classe du génie maritime et les commissaires en chef de 2e classe de la marine.

Art. 9. — L'avancement dans le corps du Contrôle a lieu exclusivement au choix, d'après les listes d'aptitude dressées par une commission composée de contrôleurs généraux de l'administration de la marine.

Trois années d'ancienneté dans chaque grade sont exigées pour passer au grade supérieur.

Comptera dans ces trois années le temps passé, savoir :

Par les contrôleurs généraux de 2e classe, dans le grade d'inspecteur en chef des services administratifs de la marine;

Par les contrôleurs de 1re classe, dans le grade d'inspecteur de 1re classe ou d'inspecteur;

Par les contrôleurs de 2e classe et les contrôleurs-adjoints, dans les grades d'inspecteur de 2e classe et d'inspecteur-adjoint.

Les contrôleurs de 2e classe provenant des inspecteurs de 2e classe et des inspecteurs-adjoints pourront même, en cas de vacance, être immédiatement promus contrôleurs de 1re classe, comme réunissant au moins trois années de services tant dans le corps de l'Inspection que dans celui du Contrôle.

Art. 10. — Les limites d'âge pour le passage des contrôleurs généraux dans le cadre de réserve, ainsi que pour l'admission à la retraite des membres du corps du Contrôle de l'administration de l'armée, sont applicables aux membres du corps du Contrôle de l'administration de la marine.

Les tarifs des pensions sont les mêmes pour les deux corps; mais au point de vue des droits, du mode de décompte des services et des bénéfices de campagnes, les fonctionnaires du contrôle de l'administration de la marine demeurent régis, ainsi que leurs veuves et leurs orphelins, par les lois et décrets en vigueur sur les pensions de retraite de l'armée de mer.

Art. 11. — Les tarifs de solde sont fixés conformément au tableau B annexé à la présente loi.

Des décrets détermineront les différentes indemnités à attribuer aux fonctionnaires du contrôle, à qui les règles d'allocation en vigueur au Département de la marine restent d'ailleurs applicables pour toutes les prestations en deniers et en nature.

Art. 12. — Le ministre peut adjoindre temporairement au contrôle des experts civils ou militaires, suivant le cas.

Art. 13. — Sont et demeurent abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi.

TABLEAU A.

*Cadre constitutif du corps du Contrôle de l'administration de la marine.*

| | |
|---|---|
| Contrôleur général de 1re classe.<br>Contrôleurs généraux de 2e classe.<br>Contrôleurs de 1re classe.<br>Contrôleurs de 2e classe.<br>Contrôleurs-adjoints. | Comme dans le cadre actuel du corps de l'Inspection des services administratifs de la marine. |

La répartition des membres du corps du Contrôle entre le service central et le service mobile est arrêtée par le ministre.

Si l'expérience du service fait ressortir les effectifs comme trop élevés, la réduction se fera par extinction et par suppression temporaire des admissions [1].

TABLEAU B.

Comme dans le projet de loi.

---

# NOTE EN RÉPONSE AU RAPPORT DÉPOSÉ AU SÉNAT

## PAR MM. LES AMIRAUX DE CUVERVILLE ET DE LA JAILLE ET QUATRE AUTRES SÉNATEURS.

**(Proposition de loi portant organisation du Contrôle de l'administration de la marine)**

---

*Préambule.*

Le 27 juin 1901, MM. les vice-amiraux de Cuverville et de la Jaille, MM. Denis, Cabart-Danneville, Pichon et Delobeau, tous sénateurs, ont déposé sur le bureau du Sénat une proposition de loi portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine.

On ne saurait trop se féliciter de cette initiative.

Le corps de l'Inspection de la marine n'avait jusqu'ici, en face de lui, que fort peu de contradicteurs déclarés; la campagne ouverte par ses adversaires semblait avoir pris fin avec la mission de M. le président Bouchard et de la commission extraparlementaire. On ne

[1] *In caudâ venenum.*

pouvait, en vérité, relever les petits articles de journaux dans lesquels un ou deux personnages hermaphrodites, sans qualité avouée, s'efforçaient, à grand renfort de citations latines ou d'aphorismes vieillots, d'attaquer les personnes au lieu de discuter les principes. Il y avait aussi les virulentes apostrophes de M. le vice-amiral Rieunier, mais elles possédaient une fortune bien rare, c'est de raffermir les convictions qu'elles prétendaient ébranler.

Aujourd'hui, au contraire, des hommes qui unissent à la dignité du caractère l'autorité que donne l'expérience des affaires publiques font connaître, avec méthode et à l'aide d'arguments précis, leur opinion sur ce que doit être le contrôle administratif dans la marine.

La discussion s'impose.

*Caractère général de la proposition de loi.*

Le système préconisé par MM. de Cuverville, de la Jaille et quelques autres membres du Sénat ne tend à rien moins qu'à substituer au contrôle indépendant qui réside dans les ports et établissements un contrôle subordonné aux préfets maritimes et aux directeurs. Inspiré par des considérations entièrement opposées à celles que la Chambre a approuvées le 4 juillet 1900, il fait table rase de toute l'histoire administrative de la marine, de toutes les idées qui, depuis l'origine, président à l'institution d'un contrôle dans la marine et méconnaît les principes qui avaient guidé MM. Brisson, Lockroy, Delcassé et de Lanessan. Avec quelques différences dans l'application, il procède, en somme, des idées de M. l'amiral Besnard et il est permis de le considérer comme projet des amiraux, par opposition avec le projet déjà voté par la Chambre et dont les auteurs appartiennent plutôt à l'élément civil.

Cette constatation n'est pas superflue, car elle explique les préoccupations de corps dont, malgré la circonspection des rédacteurs, nous retrouverons la trace en plus d'un point.

Nous allons suivre, pas à pas, le rapport présenté au Sénat à l'appui de la proposition; nous nous condamnerons à des redites et à quelque monotonie, mais nous sommes sûrs de ne laisser aucune question sans réponse; la discussion sera ainsi bien complète et c'est là l'essentiel.

Le rapport commence par poser un certain nombre de principes :

*Permanence du contrôle.*

1° Il affirme, tout d'abord, la nécessité de la permanence du contrôle auprès des services d'action. En cela, les honorables sénateurs se séparent de l'amiral Besnard, de M. l'inspecteur en chef Prigent et de M. le président Bouchard, qui ne voyaient que des inconvénients dans la permanence du contrôle local.

Il demeure donc acquis, en dehors de toute considération de corps, que la doctrine de la permanence du contrôle rallie les suffrages de tous ceux qui ont formulé devant le Parlement des propositions relatives à ce service. MM. les inspecteurs en chef Châtelain, Grasset, Camenen et Merlant voient donc triompher aujourd'hui la doctrine qu'ils avaient constamment défendue au nom de leur expérience professionnelle.

*Vérification de tous les actes administratifs et comptables.*

2° Le projet demande que le contrôle local permanent soit fortement constitué, de façon à surveiller *tous* les actes administratifs et comptables. Cette proposition va directement à l'encontre de ce qui avait été soutenu au sein de la commission extraparlementaire; on paraissait redouter, avant tout, d'énerver l'action par un excès de contrôle; elle est en opposition avec l'idée même du contrôle administratif, lequel ne s'exerce le plus souvent que par épreuve et elle repose sur un malentendu qu'il importe de dissiper. La vérification de toutes les opérations administratives et comptables (contrôle d'apport et de dépenses) est constamment assurée par les chefs immédiats des fonctionnaires chargés de l'exécution du service — elle est exercée par les bureaux du ministère qui centralisent toutes les affaires de quelque importance, — enfin, le comité d'examen des comptes des travaux, la Cour des comptes et le Parlement lui-même interviennent dans le contrôle des actes les plus considérables de l'administration (dépenses d'emploi aux travaux, gestion de l'approvisionnement, compte financier).

Instituer une vérification locale de tous les faits administratifs et comptables de chaque service d'action constituerait, à l'heure présente, un monstrueux anachronisme : ce serait le retour pur

simple à l'ancien régime administratif des arsenaux, à celui qu'avaient admis les ordonnances de 1835 et de 1844, cela nous ramènerait infailliblement à la tenue des écritures contradictoires. Car la tenue des doubles écritures est le seul procédé qui permette de donner satisfaction à la règle qu'on prétend faire prévaloir; ce fut la forme primitive du contrôle, l'étymologie du mot (contre rôle) en est la preuve.

Soixante années d'expérience protestent contre le rétablissement d'un pareil système dont la marine a reconnu les complications, l'inutilité et les dangers. Les modalités du contrôle doivent tenir compte des [illegible] et nous ne nous attendions vraiment pas à trouver, sous la plume des auteurs du projet, l'éloge d'un procédé suranné que pouvaient justifier la rareté et la difficulté des relations entre les chefs et les agents d'exécution. Faire reviser localement, [illegible], les actes innombrables émanés des bureaux et magasins, c'est méconnaître le rôle des chefs de service vis-à-vis de leurs subordonnés et celui du ministère vis-à-vis des ports et établissements.

Il est à noter, au surplus, que, dans la pratique, on n'a jamais réalisé la surveillance administrative intégrale : le commissariat, malgré le nombre de ses officiers et de ses agents et commis, n'a jamais pu, par exemple, donner la certitude que la main-d'œuvre des milliers d'ouvriers d'un port a été fidèlement inscrite, fût-ce pour un seul jour, aux feuilles d'ouvrage y relatives, encore moins que les matières ont été appliquées au compte du travail exécuté; il n'aurait même pas pu affirmer que tel bâtiment avait bien reçu exactement tout le matériel prévu au règlement d'armement.

Conçoit-on, d'ailleurs, un contrôle qui, avant la passation de chaque marché, avant la conclusion du plus minime achat sur facture, devrait discuter obligatoirement et sous sa responsabilité, les besoins et les ressources du service intéressé, toutes les clauses du contrat projeté, ses conséquences, le concours éventuel que pourraient fournir au service en cause les magasins des directions voisines trop abondamment pourvus, etc., etc.?....

Conçoit-on un contrôle obligé d'assister à toutes les commissions de recette, de remise, de visite, de prêt, à toutes les sous-commissions qui fonctionnent dans l'arsenal, à toutes les opérations de recensement de matériel en approvisionnement, en service, en répa-

ration ou en cours de confection dans les ateliers? Un contrôle qui s'assurerait personnellement et obligatoirement que toutes les commissions procèdent à tous les essais et à toutes les vérifications, que toutes les sous-commissions pèsent, comptent, mesurent tous les articles du matériel introduit dans l'arsenal?

C'est une illusion de croire qu'un service de contrôle, quel qu'il soit, puisse assumer la responsabilité de tous les actes des services d'action : leurs opérations échappent par leur étendue et par leur complexité à une surveillance intégrale et, par conséquent, à ce qu'on a appelé la surveillance administrative du commissariat, à ce qu'on voudrait reconstituer sous le nom de contrôle subordonné.

Or, dès qu'on renonce à l'idée chimérique des écritures contradictoires et de la revision de tous les faits, on retombe nécessairement dans le système appliqué par l'inspection, c'est-à-dire à celui des vérifications par épreuve.

Les auteurs du contre-projet ont-ils sérieusement réfléchi à l'armée de contrôleurs de tout grade et d'employés subalternes de toute profession qu'il faudrait organiser pour venir à bout d'une pareille tâche?

N'est-ce pas M. Bouchard qui a dit excellemment « que la célérité « s'impose plus que jamais dans les opérations maritimes? » et on lui répondrait en décrétant la revision forcée de tous les actes d'administration!!

On prétend que les officiers, agents et commis du commissariat contrôleraient bien plus efficacement que les inspecteurs, parce qu'ils sont bien plus nombreux. Mais de deux choses l'une : ou bien les effectifs actuels du commissariat sont en rapport avec la tâche que lui assigne la décision présidentielle du 1er mars 1901 et il faudrait créer tout un personnel supplémentaire pour faire du contrôle, ou bien les cadres prévus par les décrets des 1er décembre 1900 et 21 août 1901 sont excessifs et il y a là une situation qui appelle une prompte régularisation.

Or, dans ce genre de surveillance, c'est la nature de la vérification, son opportunité et le choix judicieux du détail à examiner qui importent le plus : c'est ainsi que l'inspection comprend son rôle dans les arsenaux et elle le remplira mieux encore quand la loi aura consacré et fortifié sa situation.

Elle n'est pas irresponsable, car ses négligences, ses erreurs, ses

marchés et les liquidations seraient revisés par un contrôle local permanent, obligé de tout revoir sous sa responsabilité, responsabilité qui serait mise en jeu par les investigations d'un contrôle supérieur mobile, vérifiant les marchés et les liquidations par épreuves et s'assurant ainsi du zèle déployé ou de la négligence apportée par le contrôle local permanent dans ses vérifications.

N'aurait-on pas de la sorte la double liquidation que possède à bon droit le Département de la guerre (liquidation provisoire et liquidation définitive) et que ne saurait présenter le projet du gouvernement.

Au surplus, ne sommes-nous pas dans la logique en voulant que le commissaire général, qui, avec l'autonomie donnée aux directions, a conservé néanmoins le mandatement de toutes les dépenses en deniers de l'arsenal, ait sous ses ordres un service de contrôle l'assurant que les liquidations présentées par les directions sont régulières et qu'il peut mandater sans crainte. Autrement, que devient le mandatement, si ce n'est un simple enregistrement sans contrôle ? Alors ne vaudrait-il pas mieux dépouiller encore le commissariat de ce mandatement pour le donner aux directeurs, devenant ainsi seuls responsables de tout ce qui concerne leurs services ? Ce serait certainement très fâcheux au point de vue des intérêts du Trésor, mais ce serait logique.

## PROPOSITION DE LOI

Art. 1er. — Un service de contrôle local permanent, confié à des officiers du commissariat, agissant sous l'autorité du commissaire général, est chargé de surveiller, pour le compte du préfet maritime, l'observation, par tous les services, des lois, décrets, décisions ministérielles et arrêtés préfectoraux réglementant leurs actes administratifs, financiers et comptables.

Le contrôle local permanent est tenu notamment de reviser tous les marchés et achats sur facture et toutes les liquidations des services d'exécution.

Ses autres attributions, ainsi que ses droits d'investigation et son mode de fonctionnement, sont déterminés par décret.

Art. 2. — Un *contrôle supérieur* de l'administration de la marine

est exercé par un corps spécial ne *relevant que du ministre* et prenant le nom de corps du Contrôle de l'administration de la marine.

Art. 3. — Le contrôle supérieur s'exerce près des divers services du ministère de la marine, à Paris, au moyen de *contrôleurs sédentaires* et, partout ailleurs, au moyen de *contrôleurs mobiles.*

Les contrôleurs sédentaires et les contrôleurs mobiles dépendent d'une direction spéciale du ministère de la marine qui est dirigée par un contrôleur général au choix du ministre.

Art. 4. — Le corps du Contrôle a mission de s'assurer, pour le compte du ministre, de l'application, par tous les services, des lois, décrets, décisions ministérielles et arrêtés préfectoraux réglementant leurs actes administratifs, financiers et comptables.

Il est chargé, en outre, de vérifier l'action du contrôle local permanent.

Sa mission s'exerce près des divers services du ministère de la marine à Paris, et, d'autre part, près des divers services des arsenaux et des arrondissements maritimes, sans aucune exception; dans les sous-arrondissements maritimes; dans les quartiers et syndicats de l'inscription maritime, dans les dépôts des équipages de la flotte; dans les corps organisés ou considérés comme tels; à bord des bâtiments de la flotte, quelle que soit leur situation; dans les services à terre, administrés comme les bâtiments armés; dans les établissements hors des ports; dans les établissements d'outre-mer placés sous l'autorité du ministre de la marine; en un mot, sur tous les points de la France, de l'Algérie, des colonies françaises et des pays de protectorat où le Département de la marine a des intérêts engagés au point de vue administratif, financier, comptable et économique.

Art. 5. — Les contrôleurs agissent comme délégués directs du ministre.

Ils procèdent, soit par des vérifications sur pièces, soit par des inspections inopinées. Ils se présentent, sans avis préalable, à l'autorité maritime du lieu où ils veulent accomplir leur mandat; celle-ci donne, sur leur demande, tous les ordres nécessaires pour faciliter leurs investigations pour lesquelles ils ont tous les droits attribués au service du contrôle local permanent.

Ils adressent leurs rapports au ministre de la marine.

Ils constatent les suites données à leurs observations précédentes par les services compétents. Ils proposent toute mesure qu'ils jugeraient utile pour faire disparaître les abus ou pour simplifier et améliorer le fonctionnement administratif des services.

Indépendamment de leurs inspections, les contrôleurs peuvent être chargés par le ministre, en temps de paix comme en temps de guerre, de toutes études ou missions intéressant le bon ordre des finances et la régularité de l'administration dans la marine.

Un décret déterminera le fonctionnement du contrôle.

Art. 6. — Le corps du Contrôle de l'administration de la marine a une hiérarchie propre, ne comportant aucune assimilation avec les grades de la marine. Ses membres jouissent du bénéfice de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers.

La hiérarchie du corps est ainsi réglée :

Contrôleur-adjoint ;
Contrôleur de 2e classe ;
Contrôleur de 1re classe ;
Contrôleur général de 2e classe ;
Contrôleur général de 1re classe.

Le cadre constitutif du corps est fixé conformément au tableau A annexé à la présente loi.

Art. 7. — Il y a correspondance entre les cinq grades ci-dessus et les grades de même dénomination du corps du Contrôle de l'administration de l'armée, avec application à chaque grade du même statut militaire dans les deux corps, notamment au point de vue des honneurs et préséances qui, ainsi que l'uniforme et les juridictions, seront réglés par décrets.

Art. 8. — Les membres du corps du Contrôle sont recrutés comme suit :

Pour la formation :

L'inspecteur général des services administratifs de la marine est nommé contrôleur général de 1re classe ;

Les inspecteurs en chef actuels sont nommés contrôleurs généraux de 2e classe ;

Les inspecteurs de 1re classe actuels sont nommés contrôleurs de 1re classe ;

ration ou en cours de confection dans les ateliers? Un contrôle qui s'assurerait personnellement et obligatoirement que toutes les commissions procèdent à tous les essais et à toutes les vérifications, que toutes les sous-commissions pèsent, comptent, mesurent tous les articles du matériel introduit dans l'arsenal?

C'est une illusion de croire qu'un service de contrôle, quel qu'il soit, puisse assumer la responsabilité de tous les actes des services d'action : leurs opérations échappent par leur étendue et par leur complexité à une surveillance intégrale et, par conséquent, à ce qu'on a appelé la surveillance administrative du commissariat, à ce qu'on voudrait reconstituer sous le nom de contrôle subordonné.

Or, dès qu'on renonce à l'idée chimérique des écritures contradictoires et de la revision de tous les faits, on retombe nécessairement dans le système appliqué par l'inspection, c'est-à-dire à celui des vérifications par épreuve.

Les auteurs du contre-projet ont-ils sérieusement réfléchi à l'armée de contrôleurs de tout grade et d'employés subalternes de toute profession qu'il faudrait organiser pour venir à bout d'une pareille tâche?

N'est-ce pas M. Bouchard qui a dit excellemment « que la célérité « s'impose plus que jamais dans les opérations maritimes? » et on lui répondrait en décrétant la revision forcée de tous les actes d'administration!!

On prétend que les officiers, agents et commis du commissariat contrôleraient bien plus efficacement que les inspecteurs, parce qu'ils sont bien plus nombreux. Mais de deux choses l'une : ou bien les effectifs actuels du commissariat sont en rapport avec la tâche que lui assigne la décision présidentielle du 1er mars 1901 et il faudrait créer tout un personnel supplémentaire pour faire du contrôle, ou bien les cadres prévus par les décrets des 1er décembre 1900 et 21 août 1901 sont excessifs et il y a là une situation qui appelle une prompte régularisation.

Or, dans ce genre de surveillance, c'est la nature de la vérification, son opportunité et le choix judicieux du détail à examiner qui importent le plus : c'est ainsi que l'inspection comprend son rôle dans les arsenaux et elle le remplira mieux encore quand la loi aura consacré et fortifié sa situation.

Elle n'est pas irresponsable, car ses négligences, ses erreurs, ses

complaisances même ne sont pas dépourvues de sanction, mais son irresponsabilité est entière, et il le faut ainsi, au regard des actes qui n'émanent pas d'elle et auxquels elle n'a point participé.

La soi-disant nécessité d'une vérification continue de tous les actes est une idée complètement fausse et il semble qu'on ne l'ait invoquée que pour justifier la conclusion que nous trouvons un peu plus loin et qui consisterait à utiliser le commissariat pour exercer cette surveillance. Entre ses mains, le contrôle permanent n'offrirait plus aucun inconvénient : plus d'énervement chez les assujettis, plus de petites passions individuelles, plus de concessions de la part du contrôleur.

*Subordination du contrôle local au préfet maritime.*

A quoi tient donc cette vertu singulière que posséderait le commissariat de donner un prix inestimable à des fonctions qui sont pleines de dangers entre les mains des inspecteurs ?

3° Le 3e paragraphe de l'exposé des motifs va nous fournir cette surprenante explication : « le contrôle permanent et qui voit tout, « doit être subordonné au chef du service local ». Les motifs de cette subordination qui constitue la clef de voûte de tout le système c'est que le chef, préfet maritime ou directeur dans les établissements, ne peut assumer la responsabilité qu'avec un contrôle local ayant toute sa confiance, et qu'il ne saurait accorder sa confiance qu'à un contrôle dépendant de lui.

*Responsabilité du préfet maritime.*

La responsabilité du préfet maritime ! voilà le grand cheval de bataille de ceux qui réclament en sa faveur un contrôle propre ! Il nous faut donc rechercher en quoi consiste effectivement la responsabilité d'un préfet maritime et dans quelle mesure elle est ou non garantie par le régime actuel, tel que l'ont établi le décret du 25 août 1900 sur l'autonomie administrative des directions et la décision présidentielle du 1er mars 1901.

Il importe, avant tout, de bien spécifier que les attributions administratives des préfets maritimes n'ont été ni accrues ni diminuées par ce décret. On a simplement mis fin à l'ingérence du commissa-

riat, ingérence dont une longue et décisive expérience avait démontré l'inanité, mais la tâche du préfet maritime est restée la même, sa responsabilité ne s'est pas aggravée.

De quelle nature est cette responsabilité?

Il ne saurait être question, bien entendu, que d'une responsabilité morale, puisque la jurisprudence s'est constamment prononcée contre la responsabilité pécuniaire des administrateurs à tous les degrés.

D'après l'article 1er du décret du 25 août 1900, le préfet maritime est directement responsable de l'exécution, dans son arrondissement, des lois et règlements qui régissent la marine ainsi que de l'exécution des ordres du ministre. Toutefois cette responsabilité ne s'exerce que sous réserve de celle qui incombe aux chefs de service.

Le préfet maritime doit avoir comme préoccupation essentielle l'unité du but à atteindre et les résultats d'ensemble. Délégué du Pouvoir central il faut qu'il voie les choses de haut, qu'il reste une autorité supérieure faite pour « gouverner en grand [1] ». Il coordonne et centralise l'action des divers services de l'arsenal et y personnifie l'unité de pouvoir. Sous ses ordres, chacun des directeurs *dirige son* service et exerce une surveillance permanente sur les personnels administratifs et comptables, préposés à *la gestion* et à *l'exécution*. Quand le préfet décide en conseil d'administration il est administrateur supérieur; mais ce n'est pas à lui que les crédits sont délégués, ce n'est pas lui qui en dispose, qui ordonne les entrées et sorties du matériel, qui assure l'exécution même des travaux, qui mandate les dépenses et qui en rend compte.

Les directeurs, au contraire, spécialisés dans une compétence professionnelle [2], sont expressément chargés de tous ces soins; ils doivent, en outre, pour assurer la marche du service, faire au préfet maritime toutes propositions utiles, ils lui adressent les représen-

[1] Avis du Conseil d'État du 15 brumaire an IX. (*Recueil des Lois de la marine*, t. X, p. 568.)

[2] « Ainsi que le déclare M. Margaine dans son rapport à la Chambre des députés, « relatif au projet de loi sur l'administration de l'armée (2e législature, session 1880, « n° 2279) — et ces principes s'appliquent à toute organisation militaire — la logique « et le bon sens exigent dans chaque branche ou spécialité une direction responsable « confiée à des hommes rompus aux affaires, ayant une connaissance théorique et pra- « tique aussi complète que possible de leur service spécial et ayant parmi leurs agents « d'exécution une catégorie d'agents comptables parfaitement au courant des détails de « la comptabilité ».

tations nécessaires et provoquent ses ordres écrits pour les dépenses en deniers ou en nature qui n'auraient pas été prescrites par le ministre ou qui seraient contraires aux règlements en vigueur.

Le préfet maritime est seul responsable des décisions qu'il prend, lorsqu'il substitue ses vues personnelles à celles des directeurs, ou qu'il passe outre à leurs représentations. Il l'est également, quand il couvre, de son autorité, des pratiques défectueuses ou abusives, et, dans tous ces cas, il agit en parfaite connaissance de cause. A-t-il, au contraire, approuvé les propositions de ses chefs de service avant d'ordonner l'acte d'où résultera la dépense, et a-t-il agi, d'après leur avis, ce n'est pas à lui, mais à eux que la responsabilité initiale incombera. C'est là une première garantie que la décision présidentielle du 1er mars 1901 a soigneusement mise en lumière. Le préfet maritime possède, en outre, tous les droits et tous les moyens, en sa qualité de chef présent sur les lieux, d'obtenir de ses directeurs des renseignements explicites et complets, sur l'ensemble et sur le détail du service, des propositions fermes et dûment justifiées. Il est le maître, il distribue les propositions d'avancement, il dispose des pouvoirs disciplinaires et peut ainsi agir énergiquement sur la volonté de ses subordonnés.

Un grand nombre d'indications lui sont d'ailleurs fournies automatiquement par la communication préalable qui lui est faite d'une quantité considérable de pièces qui n'ont de valeur qu'après sa signature et qui sont examinées par les sections de son état-major et notamment par la 3e section, spécialement chargée de l'étude des questions administratives.

Les conférences avec les chefs de service, l'examen des affaires soumises au conseil d'administration qu'il préside lui procurent des garanties supplémentaires.

Le préfet maritime possède, on le voit, tous les moyens de se renseigner et d'être éclairé sur les conséquences des actes soumis à sa signature. Pour le nier, il faudrait admettre qu'en dehors du commissariat le chef de l'arsenal n'a en face de lui, dans les divers services, que des hommes qui cherchent à le surprendre plutôt qu'à le servir. Les amiraux eux-mêmes seraient unanimes à protester contre une pareille allégation !

Et qu'on ne dise pas qu'un préfet maritime ne saurait tout voir par lui-même. Il existe encore d'autres concours dont la circulaire

du 5 novembre 1900 et la décision présidentielle du 1er mars 1901 ont souligné l'importance. Le règlement est un et le corps de l'Inspection qui en poursuit l'application agit aussi bien dans l'intérêt et au profit du préfet et des directeurs qu'au nom et pour le compte du ministre. Les infractions qu'il constate à qui donc les signale-t-il en premier lieu ? Est-ce au ministre ? Nullement, c'est au chef du service en cause qui peut faire son profit de l'observation. Et, si l'irrégularité persiste, à qui s'adressera l'inspection ? Au préfet maritime. Celui-ci sait donc, à son tour, qu'il y a du désordre dans l'arsenal dont il est responsable. C'est seulement au cas où il n'y met pas fin que le contrôle saisit le ministre. L'instruction contradictoire à laquelle sont soumis les rapports de l'inspection avant leur envoi à Paris, la communication obligatoire qui leur en est faite éclairent également directeurs et préfets sur la situation des services et leur donnent toutes facilités de faire cesser immédiatement les pratiques défectueuses ou abusives.

Ainsi le préfet maritime voit, avant le ministre, tout ce que fait l'inspection résidente et il a, en outre, le droit de demander son concours. Où voit-on, à la lumière éclatante des faits, que le préfet maritime soit impuissant à garantir sa responsabilité ?

*Le contrôle local et l'autorité du préfet maritime.*

Le contrôle du ministre est, en même temps, l'auxiliaire du préfet maritime et des directeurs ; son action, entourée de toutes les formalités que nous venons de décrire, doit commander la confiance ; le seul grief que puisse articuler le préfet maritime, c'est que ce contrôle étant indépendant porte ombrage à son autorité.

Nous répondrons que l'indépendance des inspecteurs ne fait nullement échec au commandement et, en outre, que sans la garantie de l'indépendance il n'y a plus de contrôle. Ainsi que l'a dit l'amiral de Maigret devant la commission d'enquête extraparlementaire : « les préfets maritimes jouent un rôle dont le côté admi-
« nistratif n'a pas moins d'importance que le côté militaire quand
« le premier ne prime pas l'autre ».

Le Préfet maritime est donc à la fois un chef militaire et un administrateur.

Son autorité, comme chef militaire, doit être absolue. Ici, l'obéis-

sance immédiate, sans discussion, s'impose ; personne ne le conteste. Dans l'exercice d'attributions militaires, le contrôle au surplus, n'a rien à voir. Un inspecteur n'est pas un commissaire de la Convention ; ce n'est donc pas sur le terrain militaire que son indépendance peut faire échec au commandement. Il y a là un ordre de faits qui échappe complètement à l'action du contrôle, qui est entièrement en dehors de sa compétence.

Mais la situation devient très différente si on envisage les attributions administratives.

Le préfet maritime, quand il agit comme chef de l'administration de son arrondissement, doit, comme tout autre administrateur, se conformer aux diverses prescriptions édictées pour la sauvegarde des intérêts du Trésor, il n'est plus ici le commandant en chef à qui, dans l'intérêt général, la loi confie exceptionnellement une sorte de pouvoir absolu, sauvegarde de la discipline. Il est le *negotiorum gestor* et rien n'est plus juste que de le soumettre aux observations du corps du Contrôle spécialement chargé de constater dans tous les services l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles [1].

Tout animés que soient les préfets maritimes du désir d'user de leur autorité pour le plus grand bien du service, ils peuvent se tromper, oublier ou méconnaître le règlement ; les infractions peuvent parfois résulter du désir de faire vite et de cette idée très répandue chez les hommes d'action que le règlement est une entrave dont il faut savoir au besoin s'affranchir.

Dans les affaires administratives, la réflexion est de rigueur, le débat qui fait envisager les conséquences financières doit précéder l'action, et l'autorité supérieure, bien loin de voir dans une observation une atteinte à sa suprématie, doit y déférer si elle la reconnait juste.

Ainsi que l'écrivait Boursaint : « Le préfet maritime peut entraîner « les chefs de service, même contre leur avis, dans son impulsion. » — « Les Chambres qui créent des contrepoids et des contrôles par-

[1] Comme le dit le général Billot dans le rapport précédant le décret du 28 octobre 1882, sur l'organisation du contrôle de l'administration de l'armée (*Journal militaire*, 1882, 2e sem., p. 331) — et ces considérations s'appliquent à l'inspection de la marine dont la mission est identique — : « le contrôle ne relevant que du ministre et n'opérant « qu'en vertu de sa délégation, doit être dans une indépendance entière des chefs mili- « taires ».

« tout ne peuvent approuver que nous détruisions ceux que nous « avons déjà[1]. »

Cette réflexion n'a rien perdu, depuis 1832, de sa justesse et de son opportunité.

Notre régime politique et administratif ne saurait admettre la concentration de pouvoirs absolus dans une même main sans le contrepoids d'un organe de contrôle indépendant.

En fait, les méconnaissances du règlement sont assez fréquentes puisque les cahiers et rapports d'inspection aboutissent quotidiennement à des décisions ministérielles qui tiennent compte des observations du contrôle.

Il est donc bon et nécessaire que le contrôle ait le droit de rappeler les préfets maritimes, aussi bien que les directeurs, au respect de la règle; mais nous l'avons déjà dit, ses observations ne vont jusqu'au ministre qu'autant que les directeurs d'abord et le préfet maritime ensuite se sont refusés à y donner satisfaction. Car, ne l'oublions pas, et ceci ramène le grief à ses justes limites, le préfet maritime peut toujours passer outre à ces observations; il le doit même s'il estime que l'intérêt du service exige l'exécution immédiate des mesures critiquées par le contrôle. Les contrôleurs ne peuvent diriger, empêcher ou suspendre aucune opération; c'est encore une règle que les divers actes organiques ont soigneusement édictée et que le projet de loi voté à la Chambre reproduit intégralement.

L'indépendance du contrôleur respecte donc scrupuleusement les prérogatives du préfet maritime; elle lui fait échec aux yeux de ceux-là seuls qui ne peuvent souffrir que, dans un port de guerre, quelques officiers, étrangers d'ailleurs à l'action, échappent à l'autorité disciplinaire directe du préfet maritime.

Un contrôle subordonné, si jamais on réalisait cette conception bâtarde, fausserait le rôle du préfet maritime à l'égard du ministre; il serait, en outre, inefficace. Graves conséquences que nous allons mettre en lumière.

*La subordination du contrôle local au préfet maritime porte atteinte à l'autorité ministérielle.*

Le préfet maritime n'agit que par représentation du ministre dont

[1] *Écrits divers*, pages 226 et 236.

il est le délégué : il ne peut avoir des intérêts différents des siens et encore moins des intérêts opposés. En définitive, c'est le ministre seul qui a l'autorité de décision et qui répond, devant le Parlement et devant le pays, de la marche du service de la marine. M. Thiers a dit très justement des ministres que lorsqu'un fonctionnaire ou employé de leur Département a tort sur un point quelconque du territoire, les ministres eux-mêmes ont tort[1]. Cette responsabilité est par suite la plus étendue qui soit. Il est donc inadmissible qu'une préfecture maritime soit organisée dans des conditions telles que le ministre ne puisse y avoir, en permanence, au point de vue des intérêts administratifs et financiers, des fonctionnaires chargés de lui signaler, au besoin, les actes qui engagent sa responsabilité. On prive le chef du Département de son organe d'information continue et on en attribue un au préfet maritime qui devient ainsi plus ministre que le ministre lui-même, puisqu'il disposerait d'un contrôle dont les constatations ne parviendraient qu'à lui seul, tandis que le ministre, n'en ayant pas sur place, ignorerait ce que le préfet connaîtrait seul ou n'en saurait que ce que celui-ci voudrait bien ne pas lui laisser ignorer.

Un officier disait un jour qu'il avait été fort heureux de ne pas avoir d'inspecteur permanent dans l'établissement qu'il dirigeait à une époque où s'y exécutaient de grands travaux. Comme on lui demandait l'explication de sa réflexion : « C'est, dit-il, que dans ces « cas là, il est bon de pouvoir faire ce qu'on veut de sa main-« d'œuvre et de ses matières sans trop s'arrêter à la spécialité bud-« gétaire. L'inspection m'aurait gêné en me forçant à recourir sans « cesse au ministre. »

Déclaration pleine de franchise et en même temps instructive ! elle montre que la responsabilité du ministre pourrait fréquemment être engagée à son insu s'il n'avait, en permanence, un inspecteur à lui auprès des services.

*Impuissance d'un contrôle subordonné au préfet maritime.*

Nous disons un inspecteur à lui, car ce contrôle subordonné que MM. de Cuverville et de la Jaille proposent d'instituer auprès du préfet maritime ne serait qu'un leurre.

[1] René Stourm, *Le Budget*, édition de 1891, page 463.

Il referait une besogne que les administrateurs spécialisés de chaque direction sont chargés d'exécuter et si, d'aventure, il découvrait quelque abus en obtiendrait-il ou même en poursuivrait-il la répression ? Le passé et le sens commun répondent que non.

« En 1849, dit M. le contrôleur en chef Roussin dans sa déposi-« tion [1], pendant que j'étais en congé, mon suppléant signala une « fraude qui paraissait patente en fait de charbons (un capitaine de « navire paraissait être en fraude ; ce n'était pas éclairci, il aurait « fallu ordonner une enquête). Il écrivit pour cela au préfet mari-« time (à Toulon), *qui ne répondit pas;* seulement il nous revint « indirectement que le capitaine objet des préventions signalées, fut « sermonné, menacé de poursuites si les plaintes se reproduisaient; « il partit et l'affaire en resta là. »

Cet exemple nous donne une idée de la situation qui serait faite au contrôleur placé sous les ordres du préfet maritime.

Il n'est pas de commissaire actif et zélé qui n'ait eu, au cours de sa carrière, l'occasion de signaler quelque irrégularité, et je fais appel à leurs souvenirs, à leur droiture, est-ce que, le plus souvent, il ne leur a pas été prescrit de retirer leur note ou de ne pas y donner suite, ou bien enfin n'a-t-on pas trouvé moyen, presque toujours, d'enterrer l'affaire ? Et qu'on ne pousse pas des cris d'horreur, qu'on ne s'indigne pas ! les chefs qui ont agi de la sorte ont obéi à un sentiment de prudence qui est au fond de tout cœur humain. Pouvaient-ils donner suite à des observations qui, par voie de répercussion, atteignaient peut-être leur chef, le préfet maritime ? Pouvaient-ils se mettre mal avec ceux dont dépend leur avenir?

Des fonctionnaires assez courageux pour compromettre leur carrière dans le seul intérêt de la règle, de tels fonctionnaires, s'il en a jamais existé, eussent été de véritables héros, et une organisation rationnelle ne doit pas prendre pour base essentielle l'héroïsme individuel. Le contrôle subordonné ne serait qu'une surveillance administrative stérile et il ne suffit pas que le contrôle local ait la confiance du préfet maritime, il faut, avant tout, qu'il ait celle du ministre, du représentant direct de l'État dont les intérêts sont en

[1] *Procès-verbaux des séances de la commission parlementaire, de* 1849 *à* 1851, tome II, page 305.

cause. Or le commissariat de la marine, en tant que surveillant, ne peut avoir la confiance du ministre parce qu'il a des attributions administratives incompatibles avec le rôle de contrôleur et parce qu'étant subordonné il serait *muet*.

Aucun homme d'État ne saurait se contenter d'un contrôle aussi imparfait dans un Département où le principe de la responsabilité, partout écrit, est, en fait, toujours dépourvu de sanction.

*Rôle du contrôle supérieur mobile.*

4° Nous sommes d'accord avec les auteurs de la proposition de loi quand ils affirment (4°) la nécessité d'un contrôle supérieur mobile pour stimuler le contrôle local permanent; mais il convient de s'entendre sur la fonction de ce contrôle mobile. Il ne faut pas qu'il vienne recommencer les vérifications des inspecteurs résidents; ce serait une superposition de contrôles inutile et même ridicule, car on pourrait superposer à l'infini. Ce qui importe, c'est que les inspecteurs résidents exercent leurs fonctions avec tout le tact désirable et, en même temps, qu'ils ne se relâchent pas de leur devoir de vigilance; il faut qu'ils se livrent à toutes investigations utiles, même si ingrates qu'elles leur paraissent.

MM. les sénateurs reçoivent, par avance, satisfaction à cet égard, car l'aiguillon qu'ils demandent existe déjà et fonctionne très activement, c'est la direction du contrôle. Le décret du 19 avril 1899 confère à l'inspecteur général directeur, en attendant le vote de la loi qui consacrera cette organisation, l'autorité nécessaire pour coordonner les efforts et les travaux des inspecteurs, aussi bien de ceux qui sont dans les ports et établissements que des inspecteurs en service au ministère ou détachés aux missions. La centralisation et la lecture des cahiers d'observations de quelque importance et de tous les rapports lui fournissent les moyens d'apprécier comment les divers inspecteurs remplissent leur tâche respective. Son rôle de direction supérieure est d'autant plus facile que, sous le visa des inspecteurs en chef, les auteurs des notes et rapports signent personnellement leurs travaux. A-t-il quelque doute sur le zèle de tel ou tel subordonné? il peut toujours, avec l'agrément du ministre, aller voir par lui même, sur place, comment fonctionne le contrôle résident. Le service des missions, quand il comprendra un haut

fonctionnaire, comme le prévoit la loi, déjà votée par la Chambre, lui sera un précieux auxiliaire à ce point de vue.

La préoccupation de MM. de Cuverville et de la Jaille n'est donc pas justifiée : ce qu'ils réclament existe déjà, la fonction du contrôle supérieur qui leur paraît indispensable est déjà remplie. elle est même remplie d'une manière effective. Après ces explications, ils renonceront sans doute à réclamer l'institution d'un contrôle supérieur qui ferait double emploi et auquel il n'y aurait aucune raison de ne pas superposer un troisième contrôle, encore plus supérieur.

*Le contrôle supérieur mobile doit être fortement organisé.*

5° Tout ce que dit l'exposé des motifs (5°) sur la forte organisation que comporte un contrôle supérieur mobile, n'a, dans l'esprit des signataires, toute sa raison d'être que si le contrôle local est aux mains du commissariat. Comme nous croyons avoir démontré l'impossibilité d'un pareil système, que la décision présidentielle du 1er mars 1901 a nettement condamné, nous nous contenterons de dire que la partie mobile du contrôle, quoique fort peu nombreuse, pourra suffire à sa tâche si la loi permet de lui donner l'effectif prévu. Sa contribution à l'œuvre du contrôle est déjà très appréciable et les bureaux du ministère pourraient au besoin l'attester.

A vrai dire, nous avons des raisons de considérer avec quelque méfiance les belles promesses qu'on nous fait pour le contrôle exclusivement mobile. Quand il s'est agi de l'organiser, sous le ministère Besnard, à la suite des travaux de la commission extraparlementaire, c'était à qui refuserait à M. l'inspecteur en chef Prigent les moyens d'organiser honorablement ce corps qu'on lui montrait autrefois si beau. Le chef d'état-major général, le président Bouchard ne voulaient concéder aucun avantage sérieux. Et notre méfiance n'est peut-être, aujourd'hui, que de la sagesse, car, avant même que la proposition de MM. de Cuverville, de la Jaille, etc..., soit venue en discussion, le texte laisse formellement pressentir (tableau A annexé) qu'on compte bien réduire les effectifs de l'inspection ; on indique même la manière dont il faudra s'y prendre.

C'est aller un peu vite en besogne : aussi « ce bloc enfariné ne nous dit rien qui vaille ».

*Indépendance du contrôle supérieur vis-à-vis du contrôle local.*

6° La prétendue difficulté qu'on semble découvrir dans l'exercice, par un même corps, des fonctions de contrôle local et de celles de contrôle supérieur mobile, est purement imaginaire. Encore une fois, il ne faut pas que le second vienne refaire ce que le premier a fait; il ne peut s'agir que de la police du corps. On n'a jamais eu, d'ailleurs, l'idée de faire contrôler des inspecteurs en chef par des fonctionnaires d'un grade inférieur; il y a, sur ce point, de la part des auteurs de la nouvelle proposition de loi, une connaissance imparfaite de l'état de choses en vigueur. Le service des missions n'est pas, présentement, chargé de surveiller le contrôle résident; pour s'en convaincre, il suffit de lire le décret du 19 avril 1899, l'arrêté du 18 octobre de la même année et la circulaire complémentaire du 4 septembre 1900 : il ne remplira ce rôle que si la loi lui attribue un contrôleur général. A l'heure actuelle, nous le répétons, c'est l'inspecteur général, directeur du contrôle qui, seul, a les pouvoirs et les moyens d'exercer cette fonction de police du corps; sa haute situation lui permet d'agir, sans crainte comme sans faiblesse, d'après les vues du ministre.

C'est d'ailleurs un terrain particulièrement délicat que celui sur lequel s'engage ici le rapport que nous discutons. Ce qu'il redoute, sans motif aucun, pour l'exercice du contrôle, existe précisément dans le service du commissariat. N'est-ce pas à des commissaires qu'est confiée la vérification des comptes préparés par les commissaires des bâtiments de la flotte, des dépôts? N'est-ce pas un commissaire qui, au bureau central, vérifie le service des quartiers d'inscription maritime et des invalides? Inutile d'insister.

*Application, à la marine, du contrôle à deux degrés du ministère des finances.*

Les rédacteurs du rapport résument ensuite, en quelques lignes, les six propositions qu'ils avaient énoncées et que nous avons critiquées les unes après les autres; ils y ajoutent une note anonyme déposée, paraît-il, à la Commission de la marine au Sénat et d'après laquelle le contrôle à deux degrés, tel qu'ils le demandent, existe depuis près de cent ans au ministère des finances.

La note résume fort exactement l'organisation du contrôle au

ministère des finances, c'est à croire qu'elle émane d'un spécialiste, mais elle ne justifie pas du tout la conclusion qu'on voudrait en tirer, à savoir que c'est cette organisation qui s'impose pour la marine.

La recherche de la symétrie ne saurait excuser une semblable erreur de jugement.

Il n'y a aucune comparaison à faire, aucune assimilation à poursuivre entre le préfet maritime d'un de nos grands ports militaires et le directeur d'une régie financière, d'une administration fiscale chargée du recouvrement des impôts ou de la perception des droits d'une certaine catégorie, voire même de l'exploitation d'un monopole. On comprend que ce dernier ait des inspecteurs, des vérificateurs comme il y en a dans les contributions et dans les douanes, pour contrôler la perception par les comptables, puisqu'il est, d'une façon générale, responsable des recouvrements dans le département ou la région. Le préfet maritime, lui, est administrateur parce qu'il est chef militaire et la marine n'est pas un service de recettes; c'est, au contraire, exclusivement, un service de grosses dépenses auxquelles le budget pourvoit à l'aide de crédits que gèrent les chefs de service et non point le préfet maritime. Si donc on pouvait admettre la prétendue assimilation dont font état les auteurs de la proposition, c'est aux chefs des régies autonomes de l'arsenal qu'il faudrait donner des agents de contrôle, c'est-à-dire aux directeurs; c'est eux qui pourraient réclamer des inspecteurs personnels. Ce ne serait plus alors un contrôle seulement qu'il faudrait, ni même deux, mais bien trois sans compter les petits contrôles particuliers que les sous-directeurs ne sauraient manquer de se constituer! Est-ce un pareil résultat qu'on poursuit?

Nous souscrivons, avec plaisir, à l'éloge des résultats obtenus par l'inspection des finances; elle dispose de moyens proportionnés au but à atteindre. Les opérations financières étant complètement décrites dans la comptabilité, on y peut facilement retrouver leurs éléments après qu'elles sont définitivement consommées, et pour cela une inspection mobile est suffisante. Mais il ne saurait en être de même des actes d'une administration, d'un service d'action tel qu'une commission des marchés, une commission des recettes, d'un service de dépenses de matières ou main-d'œuvre. Les traces que laissent dans les écritures ces opérations administratives peuvent

affecter des formes irréprochables sans qu'il en résulte la preuve de la régularité du fond même des opérations, dont la légitimité ne s'apprécie le plus souvent que par la connaissance des circonstances qui les ont causées, précédées ou accompagnées. Par suite, en matière administrative, un contrôle mobile ou *a posteriori* ne supplée pas le contrôle préventif et permanent, qui réside sur place et suit les faits au jour le jour.

De même que les inspecteurs des finances ont la sagesse de se spécialiser avec des procédés qui leur suffisent, dans les services financiers proprement dits, sans entreprendre la vérification très différente des services de l'armée et de la marine, de même les contrôleurs de la marine demandent qu'on leur laisse le moyen de remplir efficacement la tâche très spéciale qui leur incombe; ils tiennent à être résidents parce que c'est, en réalité, le seul moyen d'acquérir l'expérience nécessaire et de contrôler des actes administratifs dont la reconstitution intégrale est impossible après coup; c'est en outre, la condition nécessaire d'une action réellement inopinée.

*Critique du projet voté par la Chambre.*

MM. de Cuverville et de la Jaille, prennent ensuite à partie le projet de loi voté par la Chambre et présenté au Sénat; ils lui reprochent de ne pas reposer sur les règles qu'ils ont formulées et qui, d'après eux, représentent la vérité.

Ils trouvent mauvais que les principes de l'indépendance vis-à-vis du préfet maritime et de la permanence dans les ports demeurent la base de l'institution. Ce sont, en effet, deux garanties appréciables contre l'omnipotence qu'on voudrait donner au préfet et c'est ce qu'il faut précisément conserver.

Un contrôle purement mobile serait aveugle parce qu'il ne pourrait pas voir et un contrôle subordonné serait muet parce qu'on le réduirait au silence; même en les adjoignant l'un à l'autre, ces deux infirmes ne vaudront jamais un contrôle voyant clair et ayant le droit de dire au ministre ce qu'il a vu.

*Le contrôle mobile actuel est-il insuffisant?*

Le rapport parle ensuite, avec quelque dédain, du semblant de

contrôle mobile assuré par le service des missions et composé d'un contrôleur général et de trois contrôleurs. Ce service des missions, dit-il, n'a nullement comme rôle d'aiguillonner le contrôle local permanent.

Pardon, ne confondons pas. Le service des missions actuel, qui ne comprend que des inspecteurs, ne peut pas exercer une action supérieure sur les inspecteurs en chef, ce serait une inconvenance, une véritable anarchie, et le décret du 19 avril 1899 a sagement évité cet écueil ; mais, quand le Sénat aura voté le projet que la Chambre a déjà adopté, il en sera tout autrement. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire le rapport de la commission de la marine où il est formellement dit que cette mission de contrôle supérieur, ce rôle de police du corps, constitueraient une attribution personnelle du contrôleur général spécialement chargé des missions. C'est lui qui tiendra le contrôle local en haleine ; grâce à la présence de ce haut fonctionnaire, le rouage des missions tout entier, en outre de sa tâche propre, aura le soin de stimuler l'activité générale de l'inspection permanente ; il empêchera, par exemple, qu'on ne laisse trop longtemps certains services en dehors de toute inspection approfondie.

N'oublions pas que la direction du contrôle, nous l'avons déjà dit, est armée du droit et possède les moyens d'aiguillonner les contrôleurs permanents. Les ministres n'ont jamais hésité à blâmer, chez les inspecteurs, le manque de zèle et de sagacité ou, ce qui est plus grave encore, quoique fort rare, les constatations erronées ; de nombreuses dépêches permettent d'établir ce fait, la lecture du *Bulletin officiel* lui-même fournirait quelques frappants exemples. C'est ainsi qu'à l'occasion de vols commis à Cherbourg par le trésorier du 1er régiment d'infanterie de marine, une circulaire du 22 juillet 1880 (*B.O.*, page 118), reproche à l'inspection locale d'être restée plus de trois ans sans vérifier la comptabilité de ce corps ; c'est ainsi encore qu'à propos d'erreurs commises dans la liquidation de pensions, et par circulaire du 5 décembre 1881 (*B. O.*, p. 1059), le ministre rappelle durement l'inspection à plus de vigilance. Ce serait faire œuvre de mauvaise foi ou d'ignorance que de représenter les inspecteurs comme des fonctionnaires irresponsables de leurs fautes et jouant constamment sur le velours.

Puisque nous parlons de la direction du contrôle, que devient-

elle donc dans le projet de MM. les amiraux de Cuverville et de la Jaille? Alors que les articles 3 et 7 du projet accepté par le gouvernement l'organisent très fortement comme une condition nécessaire de la bonne marche du service de contrôle dans la marine, le contre-projet n'en dit pas un mot. Il est muet sur ses attributions. Est-ce pour donner plus de vigueur au contrôle? N'est-ce pas plutôt parce qu'on espère en revenir, un jour, à un petit contrôle central aussi réduit que possible?

*De la permanence du contrôle.*

Nous arrivons à un passage qui nous a causé quelque surprise. Chacun sait que Ducos qui a organisé, dans la marine, le contrôle à la fois permanent et mobile, tel ou peu s'en faut que nous l'avons à présent et tel que nous le réclamons, a écrit d'excellentes choses sur les avantages et les inconvénients de la permanence du contrôle dans les ports. Les auteurs du projet reproduisent ici, exclusivement, le passage relatif aux difficultés que rencontre l'exercice d'un contrôle permanent comme atteint d'un mal organique, alors que le premier paragraphe de leur exposé des motifs affirme la nécessité d'un contrôle permanent « le seul, disent-ils, qui permette de prévenir les erreurs et de suivre les faits, ce qui en facilite la surveillance. »

D'où provient cette volte-face? « Comment en un plomb vil, l'or pur s'est-il changé? »

C'est que, dans la pensée de ces Messieurs, le contrôle permanent qu'ils réclament sera confié au commissariat, tandis que celui qu'ils condamnent est entre les mains des inspecteurs. Question de personnes et rien de plus! Qui ne voit clairement l'esprit de parti et les singulières contradictions où peut conduire le désir immodéré de faire une place à un personnel qu'on se flatte de diriger à son gré et de se débarrasser d'un autre corps moins maniable et qui s'appelle l'inspection. Quant aux inconvénients de la permanence, à savoir le relâchement que créent les relations personnelles ou les petites passions qu'engendrent les conflits de caractère, disons bien vite que le roulement périodique des contrôleurs d'un service à l'autre et même d'un port à l'autre y remédierait aisément. Or, nos éminents contradicteurs ne l'ont sans doute pas remarqué,

l'art. 7 du projet de loi voté par la Chambre édicte que les membres du corps affectés au contrôle local seront soumis à un roulement.

Relèverons-nous la citation qui a été empruntée à la déposition de M. l'inspecteur en chef à Toulon, devant la commission extra-parlementaire ? M. Châtelain, dans cette phrase, déplorait, à juste titre, les divisions que la divergence de vues sur l'organisation du contrôle avait créées parmi les fonctionnaires de l'inspection ; mais, que les amis de l'ordre et de l'union se rassurent ! De ces dissentiments passagers, il n'est resté que fort peu de traces. Un inspecteur en chef et un inspecteur représentent, à eux seuls, les tenants avoués du contrôle mobile et, en outre, s'ils ont partagé, sur le principe même d'une réforme, l'opinion de l'amiral Besnard, ils ont peut-être, de l'organisation même du service et des nécessités qu'il comporte, une conception très différente de celle que préconise le rapport de MM. de Cuverville et de la Jaille.

*Prétendue insuffisance des moyens d'action du contrôle.*

Le second reproche dirigé contre le projet de loi que la Chambre a voté, c'est que le contrôle local résident ne serait pas suffisamment outillé pour remplir sa tâche et, à titre de modèle, on nous présente une énumération de ce que faisait le commissariat pour surveiller l'emploi de la matière et de la main-d'œuvre aux travaux.

Les regrets formulés relativement à la disparition du bureau des chantiers et ateliers en 1828, ne nous touchent nullement : on a bien fait de supprimer ce rouage et il est fâcheux que les ministres du cabinet de Polignac ne s'en soient pas tenus à des mesures aussi libérales. Enlever aux directeurs le soin d'affirmer et de constater par eux-mêmes leurs dépenses, serait poser en principe qu'ils ne sont dignes d'aucune confiance ; ce serait les autoriser à contester âprement les résultats accusés par des comptes qui n'émaneraient pas d'eux. C'est celui qui agit qui doit rendre compte et nous nous félicitons de ce que ce sage principe ait prévalu. Quant aux prétendues attributions du commissaire aux travaux inscrites dans l'ordonnance de 1844, elles constituent un simple trompe-l'œil et quel que fût le mérite des officiers du commissariat chargés du détail des travaux, les résultats obtenus s'écartèrent prodigieusement du programme annoncé.

Il eût fallu, pour le réaliser en partie, des vérificateurs et des pointeurs sans nombre, aussi nombreux que les surveillants techniques de travaux. Les commissaires aux travaux ont gémi, pendant plus d'un demi-siècle, sur leur propre impuissance. Ils reconnaissaient si bien l'inanité de leurs efforts qu'on a vu le commissaire général du port de Brest, instituer un beau rapport mensuel pour se faire rendre compte des observations et vérifications relatives aux chantiers et ateliers et prescrire, en même temps, de classer ce rapport dans ses archives sans y donner suite. Il y avait dans ces rapports des matériaux intéressants peut-être, mais l'ambition de ce chef, consciencieux pourtant, n'aurait jamais osé aller jusqu'à l'utilisation de documents aussi dangereux. Qu'aurait pensé le préfet maritime? A Brest, comme dans les autres arsenaux, ce commissaire général n'en certifiait pas moins, avec solennité, l'exactitude des comptes annuels des travaux que les rapports de son propre service infirmaient sur plus d'un point.

Le commissaire aux travaux, de son côté, apposait son « vu et vérifié » sur les casernets de solde et les états de payement avant toute vérification. Les matricules où s'inscrivent toutes les mutations des ouvriers n'étaient que rarement à jour, il fallait accepter les renseignements fournis par les directions qu'on était censé surveiller et les rôles se trouvaient ainsi intervertis. Parfois même le commissariat copiait les matricules qu'il aurait dû vérifier (circulaire du 13 mai 1899, *B. O.*, p. 824).

Il a été prouvé qu'au port de Toulon les comptes des travaux de l'année 1894 avaient été certifiés exacts, centralisés et transmis à Paris par le commissariat sans que ce service eût eu en mains les feuilles d'ouvrage, c'est-à-dire les pièces essentielles de justification des comptes.

Le Parlement, le public et la marine elle-même ne sauraient s'élever avec trop d'énergie contre de semblables fictions! Si MM. les amiraux de Cuverville et de la Jaille et les autres signataires du rapport avaient été mieux renseignés ils n'auraient pas cité de pareilles énormités comme un tableau à faire revivre. Fruit d'une équivoque, la surveillance administrative du commissariat n'a été qu'un expédient imaginé pour ménager la transition entre un régime où la plume était toute-puissante et une organisation rationnelle, prévue dès l'origine, imposée par la nécessité de faire aux services

militaires et techniques la place que leur assignaient leur compétence et leur rôle sans cesse grandissants, fût-ce aux dépens d'une bureaucratie dont la décadence, dès longtemps envisagée, ne devrait provoquer ni surprise ni récrimination.

Non, certes, l'inspection ne vérifie pas tout, elle ne le peut pas et elle n'a pas la prétention de le faire ; ce serait une exagération de son rôle. Elle procède par épreuve ; elle donne, sur des points déterminés, des coups de sonde dont les résultats intéressants sont portés à la connaissance du préfet maritime et du ministre et qui aboutissent à des redressements et à des instructions nouvelles.

La mesure dans laquelle il importe qu'elle vérifie est une affaire d'opportunité et d'appréciation et il appartient au ministre, s'il ne se juge pas suffisamment éclairé ou tranquillisé, de donner à ses contrôleurs un effectif et des moyens d'action en rapport avec les résultats qu'il attend.

Mais la disproportion entre les moyens dont l'inspection dispose et ceux que mettait en œuvre la surveillance administrative du commissariat n'est pas du tout aussi grande qu'on voudrait le faire croire. Grâce à la division du service en sections (instruction du 15 janvier 1901), il y a désormais trois ou quatre inspecteurs (et non plus un seul comme jadis) qui s'occupent du contrôle des travaux. Leur tâche est d'autant plus fructueuse qu'ils vérifient en même temps, pour une même direction, le fonctionnement des magasins et celui des travaux, cela leur fournit l'occasion d'utiles constatations et leur donne des vues d'ensemble sur la marche d'un même service.

*Indépendance du contrôle local.*

Nous avons déjà étudié la responsabilité du préfet maritime et nous avons montré qu'il pouvait se renseigner très complètement sur la marche de l'administration dans son arrondissement ; nous n'y reviendrons donc pas. Le rapport exagère, ici, pour les besoins de la cause, les pouvoirs du préfet maritime, sauf à soutenir, un peu plus loin, qu'il a peu d'initiative et que son rôle consiste à assurer l'exécution des ordres du ministre.

S'il était vrai que le chef de l'arrondissement n'eût qu'à exécuter les ordres du ministre, on devrait en conclure que le ministre, a seulement besoin de savoir si ces ordres sont bien exécutés ; mais

la vérité c'est que le préfet maritime, en raison de sa haute situation hiérarchique et de ses fonctions militaires, possède une autorité considérable à laquelle viennent s'ajouter des attributions administratives très importantes puisque, en définitive, c'est lui qui présente au ministre, sous le jour qu'il juge convenable, toutes les affaires administratives. C'est le cas de rappeler ici combien la présence continuelle dans les ports d'un représentant des intérêts purement administratifs et financiers est favorable au développement des pouvoirs propres du préfet maritime. Le ministre peut largement déléguer son autorité aux préfets maritimes puisqu'il possède, dans les arrondissements, des fonctionnaires qualifiés pour lui signaler les abus qui pourraient être commis. Ceci répond péremptoirement à l'accusation dirigée contre les tendances du contrôle qui, disait-on, annihilerait le préfet maritime et qui nuirait à son prestige!

Les auteurs du projet veulent mettre au compte de l'inspection seule un état d'esprit qui est infiniment plus général qu'ils ne le supposent ; ce n'est pas le contrôle seul qui est animé du désir de faire respecter la loi, le règlement par tous les fonctionnaires, militaires ou civils, et par les chefs aussi bien que par les subordonnés ; ce faisant, il obéit simplement aux instructions qu'il reçoit du ministre et celui-ci, à son tour, est aiguillonné par les Chambres reflet de l'opinion publique.

Quant à la mise en cause des préfets maritimes, en cas d'erreurs ou d'infractions au règlement, viendrait-elle à se produire qu'elle serait entièrement justifiée dans l'organisation actuelle. Le préfet maritime, qui commande à tout le personnel et qui a le droit d'exiger de tous ses subordonnés des propositions fermes, des renseignements précis, des explications écrites ou verbales sur toute chose avant de prendre une décision, le préfet maritime à qui tout aboutit dans l'arsenal, le préfet maritime, qui réside sans cesse au centre même de l'action, ne saurait voir sa responsabilité engagée à son insu.

Rappelons, au surplus, que le préfet maritime n'est presque jamais mis en cause directement par le contrôle local : il n'est atteint par l'observation de l'inspection que s'il a cru devoir couvrir les agissements critiqués par elle.

Toutes les affaires évoquées par le contrôle laissent d'ailleurs des

traces et la procédure d'instruction préalable et contradictoire des cahiers d'observations et des rapports permet, à tout moment, de reconstituer l'attitude et la participation de chacun dans une affaire donnée. Avec le commissariat, dont on voudrait faire regretter la disparition en tant que surveillant administratif, il n'en était pas ainsi; les affaires se passaient trop souvent en conversations et de là provenaient des récriminations sans fin entre les directeurs et le commissaire général.

*Opinions émises relativement au contrôle.*

Les auteurs de l'exposé des motifs du contre-projet citent un certain nombre d'opinions formulées contre le contrôle permanent et indépendant devant les commissions d'enquête de 1849 et de 1894.

Nous répondrons à toutes ces allégations qui, avec des formes diverses, s'inspirent toutes d'une ou deux idées, toujours les mêmes.

*Amiral Baudin.*

L'amiral Baudin craint que, malgré des assertions contraires, le contrôle ne soit une entrave; mais, dirons-nous, si c'est une gêne pour ceux qui veulent éluder le règlement, le but de l'institution est atteint et il faut s'en réjouir; si c'est une gêne pour le service régulièrement fait, il faudrait en apporter la preuve et ceci, nous mettons au défi de le faire. Croit-on d'ailleurs que l'entrave serait moindre parce que ce serait le commissariat qui surveillerait?

L'amiral Baudin a dit aussi [1], qu'une « administration sans con- « trôle, c'est un pont sans parapets, c'est une voie escarpée à tra- « vers les précipices. . . . . »; or, le contrôle sans l'indépendance à l'égard du contrôlé n'est plus le contrôle.

Enfin l'amiral Baudin, en terminant la déposition dont l'exposé des motifs du contre-projet ne reproduit qu'un minime extrait, déclarait qu'un des grands malheurs de la marine était l'extension démesurée du commissariat.

*Colonel de Preuilly.*

M. le lieutenant-colonel de Preuilly affirme avec beaucoup de

[1] Lettre au ministre du 17 décembre 1843. (*Archives de la Marine.* — Lettres de Toulon.)

discernement que le premier contrôleur d'un service c'est le directeur lui-même; c'est ce que nous nous sommes efforcés de démontrer plus haut pour bien établir qu'il était superflu de revoir tout ce qui se passe dans un service. M. de Preuilly admet un contrôle qui rappelle les directions aux règles de la comptabilité publique, tout à fait à l'instar de l'intendance. L'inspection remplit ce rôle quand elle s'adresse successivement aux diverses autorités pour faire prévaloir le droit; mais elle peut, au besoin, en raison de sa liberté d'action, aller jusqu'au ministre, ce qui sanctionne ses observations et leur donne toute leur valeur.

Il faut se rappeler que M. de Preuilly parlait en 1850 et que, même dans l'armée de terre, à cette époque, les idées n'étaient pas encore fixées sur les attributions du contrôle.

*Amiral Hamelin.*

L'amiral Hamelin aurait déclaré que c'est par le commissariat et non par le contrôle qu'il est informé. En réalité, la portée de sa phrase n'est pas aussi générale que l'indique l'exposé des motifs : il a simplement rappelé que, dans une circonstance déterminée, (affaire des charbons), c'est le commissaire général et non l'inspection qui l'avait renseigné. Son assertion n'a rien au surplus qui nous surprenne, puisqu'au moment où l'amiral écrivait, le commissariat mettait la main à toutes les opérations, — aujourd'hui c'est bien différent et le commissariat ne serait pas mieux armé que l'inspection en fait de renseignements; il serait, en outre, moins libre de parler.

*Inspecteur en chef Lefranc. — Amiral de Suin.*

M. l'inspecteur en chef Lefranc déclare qu'il y aurait peu à glaner dans le service des directions si le commissaire aux travaux remplissait son rôle, mais comme il ne l'a jamais rempli qu'imparfaitement et qu'on n'a jamais pu réaliser ce contrôle subordonné que préconisent les auteurs du projet, il s'ensuit que l'inspection a toujours trouvé quelque chose à signaler. Aussi peut-on s'étonner de voir combien l'amiral de Suin se contentait de peu en matière de contrôle, puisque cette surveillance administrative du commissariat qui ne s'exerçait que fort mal rendait, pour lui, tout autre contrôle inutile.

*Amiral Deloffre.*

Le contre-amiral Deloffre préfère le commissariat à l'inspection, parce que le commissariat s'occupe de la vérification de tous les détails. Étrange illusion qui prouve que l'amiral n'avait jamais étudié de près le fonctionnement de ce service aujourd'hui disparu, qui ne savait pas ou bien qui ne pouvait pas dire ce qu'il savait.

*M. Béhic.*

Quant à M. Béhic, il aurait admis une inspection incidente, active, imprévue, mais il y mettait une condition, jamais réalisée et désormais irréalisable, à savoir la participation virtuelle du commissariat dans tous les actes du service. L'ingérence éventuelle ou effective du commissariat incompétent dans les affaires des directions était un mal dont la marine a grandement souffert : le décret du 25 août 1900 et la décision présidentielle du 1er mars 1901 y ont mis fin. La surveillance administrative ou, comme on l'appelle, le contrôle du commissariat, aurait des inconvénients de même ordre avec moins d'efficacité encore.

*Commission d'enquête* (1849).

Le rapport de MM. de Cuverville et de la Jaille reproduit ensuite, à titre de document hostile à l'inspection résidente, les déclarations de la commission d'enquête de 1849 en faveur du contrôle mobile.

Il ne faut jamais oublier, quand on parle de cette commission, que malgré la haute indépendance et la remarquable intelligence de son président, M. Dufaure, ses délibérations définitives ont été troublées par les événements politiques; la réaction autoritaire du 2 décembre 1851 ne lui a même pas permis d'achever son rapport général; dans la sous-commission chargée spécialement du contrôle, M. l'amiral Hernoux a fait une campagne ardente contre une institution qui répugnait à son militarisme intransigeant; M. le député Dahirel a pu affirmer, sans être contredit, que le fonctionnement du contrôle permanent n'était pas possible, parce que l'administration centrale ne le voulait pas et parce que l'administration des ports ne le voulait pas non plus.

Enfin, M. le président Dufaure a déclaré (procès-verbal de la

séance du 29 juillet 1851) qu'il ne voterait pas sans hésitation la suppression du corps du Contrôle dont l'existence seule, menace incessante contre les irrégularités, a su empêcher une multitude d'abus dans les arsenaux.

La citation empruntée par MM. de Cuverville et de la Jaille aux procès-verbaux de la commission de 1849 nous rend fort perplexes, car, tandis que les auteurs du rapport réclament instamment la permanence de la fonction de contrôle, son action sur tous les détails, la commission de 1849, au contraire, affirmait, dans le passage cité, qu'il n'est pas indispensable d'observer les faits sur place et sans cesse.

Il y a là une contradiction manifeste. Au surplus, et malgré l'avis de la commission d'enquête, on ne voit pas comment, s'agissant de marchés par exemple, on pourrait reconstituer, après coup, toutes les phases d'une affaire. Le contrôleur mobile aurait bien des dossiers à sa disposition mais, les actes ayant été consommés, comme le carabinier d'Offenbach, il arriverait trop tard.

*M. le président Bouchard et la commission extraparlementaire.*

Vient ensuite un emprunt au rapport général[1] de M. Bouchard, président de chambre à la Cour des comptes, qui a joué dans la commission de 1894 à 1897 un rôle prépondérant. M. Bouchard ne croit pas à la vertu préventive du contrôle permanent célébrée par MM. de Cuverville et de la Jaille, « mieux vaut prévenir les « erreurs que d'avoir à les réparer » ; il décrit, avec exactitude, les multiples garanties qui découlent de l'organisation même des arsenaux et de la procédure administrative et il rappelle que les premiers contrôleurs préventifs ce sont les directeurs responsables. Jusque-là on croirait entendre un inspecteur réclamant l'autonomie des directions et démontrant l'inanité de la surveillance administrative exercée par le commissariat; mais M. Bouchard s'efforce ensuite de montrer que l'intervention de l'inspection n'est pas préventive. Comme le terrain lui est peu familier, il commet une première erreur en disant que c'est surtout en matière financière que le caractère préventif s'affirme ; en réalité, c'est bien plutôt en matière de passation

[1] Ce rapport général n'a jamais été adopté par l'assemblée générale de la commission extraparlementaire.

et d'exécution de marchés. Même, dans les questions financières, il n'est pas sûr que les erreurs puissent être relevées par le contrôle intermittent. Ainsi une erreur dans l'application des tarifs de solde peut être saisie au jour de la vérification du mandat (et si les erreurs ne sont pas plus fréquentes, c'est parce que les services savent qu'on vérifiera leurs calculs), mais, une fois le mandat ordonnancé et perçu, il faudra, si l'on découvre l'inexactitude des décomptes, procéder à des régularisations, poursuivre le remboursement des trop-perçus, etc... Il eût été plus simple de rectifier le mandat.

Si l'observation de l'inspection n'arrête pas l'opération, il ne faut pas lui en faire un reproche, car c'est uniquement pour laisser à l'action le droit de passer outre ; le plus souvent, du reste, l'administration en tient compte et l'effet préventif est pleinement obtenu. En toute hypothèse, le cahier d'observation suit son cours et assure le redressement de l'acte irrégulier avant que le silence du fait accompli l'ait couvert.

M. Bouchard exagère ensuite à plaisir les retards et complications qui résulteraient, selon lui, du fonctionnement du contrôle résident.

En premier lieu, il convient de lui répondre que le temps consacré par les inspecteurs à leurs vérifications constitue toujours une période infime si on le compare à la période de préparation du travail par le service.

En second lieu, tout ce qui pourrait être allégué à ce sujet se retournerait contre le commissariat le jour où il serait chargé du contrôle local. Le commissariat a su conserver ses cadres intacts malgré de grandes réductions d'attributions ; mais il faudrait doubler ses effectifs pour lui permettre de contrôler tous les détails administratifs et comptables des divers services. Sinon, les retards seraient bien plus considérables qu'aujourd'hui puisque les inspecteurs, plus modestes dans leurs ambitions, n'ont pas la prétention de vérifier à fond toutes les pièces administratives.

M. Bouchard affirme enfin que l'autorité des inspecteurs mobiles serait bien mieux acceptée partout et par tous que celle des résidents. C'est là une erreur profonde.

Dans aucun ministère, l'autorité des contrôleurs n'est acceptée de bonne grâce, elle est subie ; voilà tout. Ceci est vrai dans les services financiers qui, tout en s'efforçant de se bien tenir au moment des vérifications, contestent parfois, avec beaucoup d'âpreté, la com-

pétence de leurs inspecteurs dès qu'il s'agit de questions étrangères aux valeurs en caisse et aux écritures financières. C'est vrai dans l'armée où le commandement supporte le contrôle, par camaraderie d'origine ; mais, sans apprécier ses services. C'est vrai dans les colonies où les gouverneurs sont toujours prêts à se cabrer dès qu'un inspecteur en dit plus qu'il ne conviendrait à leur gré.

La valeur intellectuelle, le savoir professionnel, les qualités extérieures, ce sont là des garanties de premier ordre, mais elles ne suffiraient pas à donner de l'autorité morale à un contrôleur. L'autorité morale, il n'en a pas d'autre que celle qu'il tient du ministre. Si le ministre le soutient, si les services contrôlés savent que le ministre, échappant aux séductions qu'exerce aisément sur lui le prestige du commandement, entend se servir de ses inspecteurs et appuyer leurs observations, aussitôt la tâche devient facile et chacun accepte leur intervention.

Que la modalité du contrôle cesse d'être perpétuellement mise en question, que le ministre, s'inspirant d'un texte législatif formel, sache imposer sa volonté et l'autorité du contrôle sera des mieux établies.

*M. l'inspecteur en chef Prigent.*

Voici maintenant la déposition de M. l'inspecteur en chef Prigent devant la commission extraparlementaire de 1894. Ce haut fonctionnaire, seul ou à peu près dans le corps dont il fait partie, n'apprécie pas l'utilité de la fonction qu'il remplit. Pour lui, l'essentiel c'est le nombre des vérificateurs et puisque les commissaires et leurs agents sont plus nombreux que les inspecteurs, à eux la palme ! L'inspection permanente est tâtillonne et tracassière, à l'inspection mobile seule les grandes vues et les vastes pensées ! Sa déposition est un vrai plaidoyer en faveur du commissariat de la marine et de la surveillance administrative ; il a gardé une foi robuste et déconcertante dans cette institution surannée. Les certifications données avant toute vérification, les participations à des actes administratifs qu'ils n'ont pas à juger lui semblent, de la part des commissaires, d'excellentes opérations de contrôle. Pas une critique relativement à la subordination de ces pseudo-contrôleurs ! pas un mot des cartons où ont échoué pour toujours les constatations gênantes que certains commissaires avaient pu faire ! L'indépendance, cette vertu cardinale

de l'inspecteur, lui paraît peu de chose, car il ne la réclame pas ! Et, pourtant, ignore-t-il qu'on est allé jusqu'à dénier, un jour, à un commissaire aux armements le droit de demander des explications à un commandant comptable ou à un président de conseil d'administration préalablement à la délivrance d'un mandat de payement ? N'a-t-il jamais eu connaissance des réponses dilatoires que reçoit le surveillant administratif et dont il lui faut se contenter ? Les choses marchent mieux, sans doute, à l'heure actuelle et le commandement ménage le commissariat ; mais ce n'est pas par amour pour lui-même, c'est par crainte de l'inspection.

*Amiral Puech.*

L'amiral Puech, résumant, paraît-il, l'appréciation des officiers généraux de la marine, estime que le vrai contrôle c'est celui exercé par le commissariat responsable et engageant sa responsabilité ; puis, avec cela, une inspection mobile.

On éprouve quelque confusion à réfuter sans cesse les mêmes erreurs et à y opposer les mêmes vérités ; mais les adversaires du contrôle permanent disposent de peu d'arguments, et il leur faut bien se servir des seules armes qu'ils possèdent. Rappelons une fois de plus que celui qui ne participe pas à l'action ne peut pas en être responsable. Le commissariat n'a que faire dans la gestion administrative des directions ; donc il n'a pas à s'en occuper, et il ne peut y engager sa responsabilité. Qu'est-ce, d'ailleurs, que cette responsabilité dont on parle à propos de contrôle ? A-t-on jamais eu l'idée de rendre la police responsable des faits qu'elle doit constater ou prévenir ? Non, assurément ; on ne peut que stimuler sa vigilance, la gourmander quand elle sommeille.

Pour rendre le commissariat responsable, il faudrait rétablir le régime boiteux qu'avait institué l'ordonnance du 14 juin 1844 et on retomberait dans les confusions d'attributions et de responsabilités que le décret du 25 août 1900 et la décision présidentielle du 1er mars 1901 ont dissipées.

Si c'est au personnel même du commissariat que s'attache la confiance du commandement, si c'est le commissaire qui est un remède universel à tous les maux, il y aurait une autre solution ; elle consisterait à placer dans chaque Direction, comme chef de comptabi-

« Enfin, le contrôle, libre dans son action, étranger à toutes les « hiérarchies et ne relevant que du ministre, assurera, par des « vérifications inopinées et par des investigations sans réticences « comme sans limites, la responsabilité de tous les services, soit « d'administration, soit de surveillance, soit de comptabilité. » (Rapport au Roi du 23 décembre 1847, *B. O.*, *R.*, page 799).

---

## Projet de loi portant organisation du corps du Contrôle de l'Administration de la marine.

---

### Comparaison du texte adopté par la Chambre des députés avec le texte proposé par la Commission du Sénat.

| TEXTE adopté par la Chambre des députés. | TEXTE proposé par la Commission du Sénat. |
|---|---|
| ARTICLE PREMIER. | ARTICLE PREMIER. |
| Le contrôle de l'administration de la marine est exercé par un personnel spécial ne relevant que du ministre et qui constitue le corps du Contrôle de l'administration de la marine.<br>Il a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes et de constater, dans tous les services, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles qui en régissent le fonctionnement administratif, financier, comptable et économique. | Conforme. |
| ART. 2. | ART. 2. |
| Il s'exerce près des divers services du ministère de la marine, à Paris, près des divers services des arsenaux et des arrondissements maritimes, sans aucune exception; dans | Conforme. |

rapport général, que le renforcement du contrôle, le développement de sa mission étaient une conséquence forcée du régime parlementaire et ils ont, systématiquement, maintenu la discussion sur le terrain étroit des difficultés et des contradictions que soulève, fatalement, le fonctionnement d'un service comme celui de l'inspection.

Tous les contrôleurs sont discutés par leurs assujettis, qu'ils appartiennent au ministère des finances, à la guerre, aux colonies ou même à des établissements publics, comme la Banque de France; partout on retrouve ces deux courants hostiles : les administrateurs qui portent le poids de l'action et les contrôleurs qui ont le rôle ingrat de censurer leur gestion. Si on voulait livrer ces divers corps de contrôle à une enquête dans les milieux contrôlés, on verrait se faire jour des critiques sans fin auxquelles l'occasion seule a manqué jusqu'ici.

*Avis de la commission de la Jaille.*

Le rapport prétend tirer argument contre le contrôle résident des propositions analogues à celles qu'il défend et qui ont été formulées par la commission que présidait l'amiral de la Jaille, et qui comprenait un inspecteur général des finances et un inspecteur en chef assistés d'un inspecteur. Ces deux officiers de l'inspection se trouvaient, par un hasard merveilleusement amené, être les seuls chevaliers du principe de la mobilité et on ne saurait être très impressionné en apprenant que les divers membres de la commission émettaient, en 1896, les avis qu'ils avaient déjà formulés isolément quelques mois auparavant.

*Ducos et le contrôle mobile.*

Les phrases de Ducos sur les avantages de l'inspection mobile sont bien connues; mais, dans la pensée de leur auteur, ces avantages devaient compenser les légers inconvénients et compléter les résultats de la permanence à laquelle il donnait la préférence. Il réalisa ses idées, en 1853, en organisant, par un même acte, le contrôle à la fois résident et mobile : de tous les projets parus jusqu'à ce jour, aucun ne s'inspire aussi fidèlement des idées de Ducos que celui dont la Chambre a voté le texte et que MM. de Cuverville et de la Jaille voudraient supprimer. Aussi n'est-on pas peu surpris de

les voir, dans leurs critiques contre l'institution édifiée par l'ordonnance de 1844 et consolidée par Théodore Ducos, se réclamer de cette même ordonnance et du grand ministre de 1853 !

L'essai de contrôle mobile tenté par Ducos et qui fonctionnait comme complément du contrôle local a échoué par la volonté de l'amiral Hamelin. Ce ministre n'aimait pas le contrôle et il ne sut pas accepter la haute situation que s'étaient vite créée dans la marine les inspecteurs en chef mobiles et spécialement M. de Roujoux, dont la vive intelligence et l'indépendance portaient ombrage au commandement. Pour se débarrasser des hommes, l'amiral Hamelin supprima l'institution, en 1858, au moment même où son action commençait à se faire sentir.

*Opinion véritable de l'amiral de Cuverville.*

L'amiral de Cuverville se défend d'avoir été partisan d'un contrôle local exercé par les seuls inspecteurs. Dans sa pensée l'inspection pouvait suffire, parce que le commissariat étant mêlé à l'action dans les divers services, ne pouvait en même temps y exercer le contrôle; mais, à l'heure actuelle, le commissariat n'ayant plus à s'ingérer dans la marche des directions, c'est à lui que l'amiral donnerait la préférence comme contrôleur local.

On comprend que M. Gerville-Réache, rapporteur de la commission de la marine à la Chambre, n'ait pas pu découvrir dans la déposition de l'amiral des distinctions qui n'y étaient pas; en définitive, c'est le décret du 25 août 1900, en proclamant l'autonomie administrative des directions, qui a modifié les opinions de M. de Cuverville; il redoute un amoindrissement de l'autorité des préfets maritimes.

On ne peut que regretter de trouver chez lui des appréhensions si peu justifiées. Le souci exagéré des intérêts de corps lui fait méconnaître, dans la circonstance, la loi qui a présidé à l'évolution de notre organisme administratif et il ne voit pas que l'intendance, après avoir joué un rôle prépondérant, doit, dans la marine comme dans l'armée, être réduite à sa fonction propre. La surveillance administrative du commissariat, qu'il s'attarde à regretter, a été une étape fâcheuse qui a retardé les progrès de notre régime administratif : elle n'a pas été profitable au service, elle a dénaturé l'idée

de responsabilité et, durant un demi-siècle, armé tous les corps de la marine contre le commissariat.

Ériger aujourd'hui les commissaires en inspecteurs des divers services de l'arsenal, c'est ouvrir à nouveau le temple de la discorde que les victoires successives des hommes techniques, le décret du 25 août 1900 et la décision présidentielle du 1er mars 1901 avaient solidement fermé. Le corps du Contrôle, seul, doit remplir, pour le compte du ministre et au profit de tous, cette délicate et pénible mission : la délégation du chef du Département et l'indépendance de la fonction lui donnent une force particulière que la délégation préfectorale ne saurait procurer au même degré.

*Avis de la commission interministérielle de* 1900.

Le rapport s'arrête, avec quelque complaisance, devant le vote de la commission interministérielle qui, à l'unanimité, moins deux voix d'inspecteurs, s'est prononcée en faveur de la surveillance du commissariat dans les arsenaux sous l'autorité des préfets maritimes.

Il suffira, pour remettre les choses au point, de rappeler que M. de Lanessan, président de la commission, a pris soin de spécifier, dans le rapport au président de la République, qu'aucune des dispositions du décret (y compris par conséquent les termes de l'article 3 du décret de 1900 dont les préfets maritimes voudraient s'armer) ne préjuge la solution à donner à l'organisation des services de contrôle ou de surveillance administrative.

Après comme avant la manifestation administrative dont il s'agit, ce point demeurait réservé ; depuis lors, le vote de la Chambre des députés a fait pencher victorieusement la balance en faveur de la permanence du contrôle et a conduit le ministre à faire décider, le 1er mars 1901, par le président de la République « que le commissariat est désormais dégagé de toute préoccupation de surveillance administrative des autres services » — « que le contrôle administratif appartient désormais, sans partage et sans intermédiaire, aux inspecteurs responsables devant le ministre au nom de qui ils agissent. » Et, puisqu'on a réuni contre nous un certain nombre d'opinions, qu'il nous suffise de célébrer le triomphe prochain des conceptions élevées dont Boursaint, Ducos, Gougeard, Jauréguiberry et Aube ont été les éloquents défenseurs.

*Discussion de quelques arguments présentés en faveur du contrôle subordonné.*

Les auteurs de la proposition de loi sentent fort bien que les deux points faibles de leur conception c'est, d'une part, la subordination du commissariat contrôleur et, d'autre part, la disparition du contrepoids que l'inspection représentait à l'égard du préfet maritime, directeur général de l'administration. Ils signalent, comme remède à l'impuissance des contrôleurs subordonnés, la responsabilité qu'on leur imposera, puis la haute conscience des chefs; enfin, pour atténuer le mauvais effet produit par la disparition de tout contrôle à l'égard des préfets maritimes, ils s'efforcent de présenter les pouvoirs de ces derniers comme ayant une faible importance.

Ce sont là de simples défaites.

Si consciencieux que soit un chef, quand il agit pour le compte d'autrui, et c'est le cas pour le préfet maritime, il importe qu'il puisse être rappelé à l'observation de la règle. La vertu, si complète qu'on la suppose, ne saurait, dans les administrations publiques, suppléer à toutes les garanties.

Imposer des responsabilités aux commissaires contrôleurs, c'est leur donner, nécessairement, le droit de participer à tous les actes d'administration et de les discuter à fond; c'est rétablir une ingérence plus détestable qu'autrefois. Quant aux pouvoirs des préfets maritimes ils sont considérables; leur fonction administrative est très complexe, elle est de nature à engager fréquemment la responsabilité du ministre. Si le préfet n'était, comme on voudrait le faire croire, qu'un simple transmetteur d'ordres, il n'aurait pas besoin du contrôle personnel qu'on veut mettre à sa disposition. S'il n'a qu'à faire exécuter les volontés du ministre, on ne peut, d'ailleurs, trouver mauvais que ce dernier ait un délégué spécial qui veille à la stricte observation de ses volontés et la communication obligatoire des notes et rapports émanant de ce délégué doit suffire à renseigner le préfet maritime.

*Le contrôle mobile deviendra incompétent.*

Quoi qu'en pensent les auteurs de la proposition, il faut craindre de voir perdre aux inspecteurs une partie de leur valeur profession-

nelle et de leur compétence quand ils seront exclusivement mobiles.

Le fonctionnement du service des missions ne peut influer sur cette appréhension.

Autre chose est un corps exclusivement mobile qui perdrait peu à peu l'habitude des ports; autre chose un simple service des missions limité à quelques fonctionnaires fréquemment renouvelés et conservant ainsi la connaissance des hommes et des choses des arsenaux.

Le service des missions, d'ailleurs, ne s'occupe pas, au moins normalement, des marchés, de l'exécution des entreprises, de la comptabilité des travaux, c'est-à-dire de la partie du service réservée à l'inspection résidente et qui réclame une intervention continue.

*Réfutation des critiques dirigées contre la permanence.*

Les auteurs de la proposition de loi tendant à instituer le commissariat en contrôle local ont grandement raison d'écarter, d'une manière absolue, le projet présenté par l'amiral Besnard; mais ils se trompent absolument dans leurs reproches contre l'organisation actuelle dont le projet de loi voté par la Chambre consacre les lignes essentielles.

Le contrôle permanent des inspecteurs aurait, d'après MM. de Cuverville et de la Jaille, un triple inconvénient :

1° Organisation trop faible; 2° indépendance fâcheuse vis-à-vis du préfet maritime; 3° absence d'un aiguillon l'obligeant à donner son maximum d'effet.

La réponse est facile.

1° On peut renforcer le contrôle permanent si on ne le trouve pas assez nombreux; ce sera toujours plus simple et plus économique que d'accroître le commissariat de la marine de tout l'effectif proportionné à la fonction nouvelle qu'on voudrait lui attribuer. Les auteurs du contre-projet ont prudemment gardé le silence sur ce côté de la question. Pour réaliser, même imparfaitement, le contrôle qu'ils préconisent, il faudrait doubler le nombre des officiers du commissariat. C'est une conséquence qu'ils ont laissée dans l'oubli. Mais qu'on se garde surtout de refaire tout le travail des administrateurs responsables, voilà qui créerait l'énervement général! voilà qui troublerait grandement le jeu des responsabilités!

C'est par épreuve et par un choix judicieux que facilite la communication obligatoire des pièces importantes de l'administration et de la comptabilité, que le contrôle exerce son action.

2° Sans indépendance, pas de contrôle. « Ce haut mandat (d'inspecteur), disait M. l'inspecteur en chef Lefranc [1], a besoin, pour avoir de l'efficacité, d'être exercé à toute heure et sur place, et d'être confié à un homme ferme, jouissant d'une position indépendante et d'un grade élevé dans la hiérarchie. » L'inspection inspire confiance au ministre et aux contrôles extérieurs, parce qu'en toute liberté, elle peut signaler les abus au préfet maritime et, si c'est nécessaire, au ministre lui-même. Le contrôleur, répétons-le, ne peut d'ailleurs diriger, empêcher ou suspendre aucune opération; les règlements l'ont toujours nettement spécifié. Avec la haute autorité qu'il tire de son grade et de ses fonctions, en présence d'un texte aussi formel, si le préfet maritime venait à être annihilé, il n'aurait pu l'être qu'après y avoir apporté beaucoup de complaisance.

3° La direction du contrôle a le droit de remplir et remplit effectivement le rôle d'aiguillon. Le service des missions, quand un contrôleur général en aura la charge, renforcera cette action de police du corps.

*Résumé.*

Pour terminer leur long exposé des motifs dans lequel, on l'a déjà reconnu, il y a bien des redites, les auteurs de la proposition de loi résument leur système en quelques mots : contrôle local permanent, responsable, chargé de tout voir, subordonné au préfet maritime et aiguillonné par un contrôle supérieur mobile, indépendant et vigoureux.

Un contrôle ainsi constitué n'aurait pas les qualités qu'on lui prête — il ne saurait être rendu responsable à moins qu'on ne fasse revivre l'ordonnance de 1844, avec toutes ses fâcheuses conséquences. D'un mot, d'un geste, il pourrait être réduit au silence par le préfet maritime. On n'oublie, dans ce système, qu'une seule personne, mais c'est la plus importante et la plus intéressée : le ministre qui a bien le droit de savoir constamment, par des fonc-

[1] Procès-verbaux de la Commission parlementaire de 1849 à 1851, tome II, pages 348-349.

tionnaires à lui, ce qui se passe d'irrégulier ou de défectueux dans les arsenaux et établissements de la marine où, à la différence des préfets maritimes ou des directeurs, il ne réside pas habituellement. Quant au contrôle supérieur mobile, mal éclairé sur ce qui se fait dans les ports, il perdrait peu à peu toute autorité, toute influence et on aurait démontré bientôt son inutilité.

Enfin, il est quelque peu difficile d'admettre que le contrôle permanent, si funeste entre les mains des inspecteurs, puisse acquérir toutes les vertus quand il s'appelle commissariat de la marine.

Qu'on le veuille ou non, le commissariat est un service d'action qui a toujours sacrifié à cette attribution les fonctions de contrôle que le règlement lui avait maintenues, c'est un service d'action puisqu'il dirige les services administratifs proprement dits : solde, marche et transport, subsistances, habillement et couchage, inscription maritime et, puisqu'il est mêlé à l'administration des corps organisés et des bâtiments dont il vérifie et régularise les dépenses en deniers et en matières et auxquels il ouvre les portes du Trésor. C'est si vrai que, dès 1842, M. le baron Tupinier [1], qui défendait des idées analogues à celles de MM. de Cuverville et de la Jaille, concluait à la nécessité de scinder le commissariat des ports en deux branches entièrement distinctes. La Cour des comptes, dans son rapport sur les comptes de l'année 1860 [2], considérait comme des principes inattaquables « la séparation essentielle du contrôle et de l'action » et ce n'est pas M. le président Bouchard qui eût commis la confusion de principes que nous attaquons; il avait tort, à notre avis, de vouloir un contrôle purement mobile, mais il n'aurait jamais admis qu'on pût confier à un service d'action le soin de contrôler d'autres services d'action. Dans son remarquable rapport sur l'administration de l'armée, il a écrit [3] : « Les aptitudes de l'ad-
« ministrateur ne sont pas celles du fonctionnaire chargé du con-
« trôle. Les qualités de l'un ne sauraient souvent être utiles à l'autre.
« Le génie de l'investigation, l'exactitude, la vigilance, le culte
« absolu et inflexible de la règle, ne suffiraient pas pour l'adminis-

[1] *Examen des questions relatives au contrôle*, par le baron Tupinier. (Imprimerie royale, 1842.)

[2] Page 68. Passage cité par MM. Grasset et Picanon à la page 49 de leur brochure : *Le Contrôle de la marine*. (Baudoin et Cᵉ, 1887.)

[3] *Journal officiel* des 29, 31 mars, 2, 4 et 13 avril 1876.

« tration d'une armée. » Il déclarait aussi que le contrôle doit être remis à des hommes affranchis de la confraternité que crée l'épaulette et de tout lien de camaraderie avec ceux qu'ils doivent contrôler.

Si le commissariat se trompe dans cet acte essentiel qu'on appelle le mandatement des dépenses, l'inspection résidente peut l'arrêter et son intervention assure la revision que réclament nos adversaires. Attribuer au commissariat, concurremment avec son rôle actif, le contrôle local, c'est l'investir de fonctions inconciliables avec sa subordination nécessaire au commandement. C'est faire renaître, avec les seules modifications qu'impose l'autonomie des directions, la confusion d'attributions dont les ordonnances du 17 décembre 1828 et 3 janvier 1835 ont déjà donné l'affligeant spectacle [1]. Les abus considérables qu'engendre ce système ont été, pour beaucoup, dans la création du corps de l'Inspection sur ses bases actuelles. Ne retombons pas dans les mêmes erreurs. « La condition vitale du « contrôle, a dit Boursaint, est l'isolement et, puisqu'il faut le dire, « l'absence d'action, c'est-à-dire l'absence d'intérêt [2]. » Qu'on juge, après avoir relu ce qu'il écrivait en 1832, au sujet de la fusion en un seul corps (réalisée en 1835) de l'inspection et du commissariat : « Qu'on me dise à présent si l'on veut sacrifier à cet insignifiant ré- « sultat (une économie de 25.000 francs) l'organisation de la marine, « et, si l'inspection rationnelle, qu'en dépit d'une foule d'altérations « nous possédons encore, peut être sérieusement remplacée par une « fraction de l'administration qui, appliquée à contre-sens, n'aura « nulle autorité et n'inspirera aucune confiance [3]. » Il ne faut pas voir une mission de contrôle dans le monopole de l'ordonnancement attribué au commissaire général dans les ports ; ainsi que le dit expressément la décision présidentielle du 1er mars 1901, il ne s'agit ici que d'une mesure de simplification. On a réservé au commissaire général tous les moyens de couvrir sa responsabilité d'ordonnateur, mais sans qu'il puisse supprimer les droits et la responsabilité des liquidateurs.

*Conclusion.*

Quand on étudie les réformes successives apportées au régime

[1] Rapport au roi présentant l'ordonnance du 14 juin 1844, *B. O. R.*, page 48.
[2] *Écrits divers*, page 232.
[3] *Ibidem*, page 235.

administratif des arsenaux et les difficultés que ces réformes ont rencontrées, on est toujours sûr de se heurter au commissariat. Il semble que la marine soit faite pour lui fournir des attributions. En refusant de s'en tenir à son rôle administratif de service d'action, d'intendance maritime, il justifie tout ce qui sera de nature à lui ôter le prétexte de s'immiscer dans les affaires d'autrui.

Pendant près de deux siècles, il voulait tout administrer et les divers services se sont fait péniblement place au soleil.

Il a voulu, alors, administrer concurremment avec eux, au risque de tout retarder et de partager sans raison des responsabilités qui ne lui incombaient pas. Peu à peu, on a fini par donner aux directeurs la gestion des crédits, la liquidation des dépenses et tout ce qui était de leur ressort.

Ne pouvant plus administrer les affaires des autres services, le commissariat de la marine qui, d'autre part, n'avait plus aucune action à exercer près des troupes coloniales, s'est souvenu qu'il avait fait jadis, un peu de contrôle, il a tiré argument de ses droits de vérification et de régularisation à l'égard des conseils d'administration et il voudrait aujourd'hui prendre la place des contrôleurs. Le Parlement, nous l'espérons bien, remettra définitivement chacun dans son rôle en votant le projet de loi que la Chambre a déjà accepté à plus de quatre cents voix de majorité. Le Sénat rejettera en bloc une proposition de loi dont l'article 1er caractérise suffisamment les fâcheuses tendances et qui fait des préfets maritimes de véritables ministres, plus maîtres chez eux que le chef du Département. Il ne faut pas qu'on puisse dire qu'il y a dans la marine six ministères, un à Paris, cinq dans les ports (sans parler des trois établissements hors des ports); un pareil résultat pourrait flatter l'amour-propre des amiraux, il serait désastreux pour la marine et pour le pays.

Le préfet maritime, renseigné et secondé par les divers directeurs responsables, exercera, pour le compte du ministre, la direction supérieure de tout son arrondissement.

Dans chaque service, les directeurs, investis de la plénitude des attributions administratives, ne pourront plus se dérober devant les conséquences de leurs erreurs et de leurs fautes. Le commissaire général, sur son domaine propre, sera maître comme les autres directeurs.

« Enfin, le contrôle, libre dans son action, étranger à toutes les « hiérarchies et ne relevant que du ministre, assurera, par des « vérifications inopinées et par des investigations sans réticences « comme sans limites, la responsabilité de tous les services, soit « d'administration, soit de surveillance, soit de comptabilité. » (Rapport au Roi du 23 décembre 1847, *B. O.*, *R.*, page 799).

---

## Projet de loi portant organisation du corps du Contrôle de l'Administration de la marine

---

### Comparaison du texte adopté par la Chambre des députés avec le texte proposé par la Commission du Sénat.

| TEXTE adopté par la Chambre des députés. | TEXTE proposé par la Commission du Sénat. |
|---|---|
| ARTICLE PREMIER. | ARTICLE PREMIER |
| Le contrôle de l'administration de la marine est exercé par un personnel spécial ne relevant que du ministre et qui constitue le corps du Contrôle de l'administration de la marine.<br>Il a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes et de constater, dans tous les services, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles qui en régissent le fonctionnement administratif, financier, comptable et économique. | Conforme. |
| ART. 2. | ART. 2. |
| Il s'exerce près des divers services du ministère de la marine, à Paris, près des divers services des arsenaux et des arrondissements maritimes, sans aucune exception ; dans | Conforme. |

TEXTE
adopté par la Chambre des députés.

—

s sous-arrondissements maritimes; dans les quartiers et syndits de l'inscription maritime; dans s dépôts des équipages de la flotte; ns les corps organisés ou consirés comme tels; à bord des bâtients de la flotte, quelle que soit ır situation; dans les services à re administrés comme les bâtients armés; dans les établissents hors des ports; dans les étaissements d'outre-mer placés sous ıutorité du ministre de la marine; ı un mot, sur tous les points de la rance, de l'Algérie, des colonies ançaises et des pays de protectorat ı le Département de la marine a es intérêts engagés au point de vue dministratif, financier, comptable t économique.

ART. 3.

Le corps du Contrôle de l'adminiistration de la marine comprend :

1° Au ministère de la marine, la lirection du contrôle placée sous 'autorité directe du chef du Déparement. Chargée de l'administration générale du corps, de la coordinaion et de la centralisation de tous es travaux, cette direction est composée :

D'un service central assurant le contrôle permanent de l'administration centrale;

D'un service des missions confié à des contrôleurs mobiles à la disposition du ministre;

2° Un contrôle local et permanent formé de contrôleurs en résidence dans chacun des arrondissements maritimes et des établissements hors des ports et, par la suite, dans tels établissements ou sur tels points du littoral que le Ministre désignera.

TEXTE
proposé par la Commission du Sénat.

—

Conforme.

ART. 3.

Le corps du Contrôle de l'administration de la marine comprend :

1° *Un service central*, placé sous l'autorité *du ministre* et chargé de l'administration générale du corps, de la coordination et de la centralisation de tous ses travaux, enfin du contrôle permanent de l'administration centrale;

2° Un service de missions confié à des contrôleurs mobiles à la disposition du ministre;

3° Un *service* local et permanent formé de contrôleurs en résidence. (La suite comme au projet adopté).

TEXTE
adopté par la Chambre des députés.

Des décrets spéciaux détermineront le fonctionnement du service central de la direction du contrôle, du service des missions et du contrôle permanent des ports et établissements. Ils préciseront notamment quels documents devront être obligatoirement soumis au visa de la direction du contrôle et à celui du contrôle permanent dans les ports militaires et autres établissements de la marine.

ART. 4.

Les contrôleurs agissent comme délégués directs du ministre.

Tous les magasins, ateliers, bureaux et autres établissements de la marine leur sont ouverts.

Ils ne peuvent diriger, empêcher ou suspendre aucune opération.

Sur leur demande, l'autorité maritime donne les ordres nécessaires pour les revues d'effectif et désigne, s'il y a lieu, des officiers ou fonctionnaires pour les assister dans le recensement du matériel et des approvisionnements de tout genre, ainsi que dans les vérifications de caisse.

Ils adressent leurs rapports au ministre.

Ils constatent les suites données à leurs observations précédentes par les services compétents.

Ils proposent toute mesure qu'ils jugeraient utile pour faire disparaître les abus ou pour simplifier et améliorer le fonctionnement des services. A cet effet, ils peuvent exiger des administrateurs et des comptables communication de tous états, registres et rapports accompagnés de leurs annexes, ainsi que de toute correspondance officielle

TEXTE
proposé par la Commission du Sénat.

Des décrets spéciaux détermin[e]ront le fonctionnement du *servi[ce] central*, du service des missions [et] du service local permanent des por[ts] et établissements. Ils précisero[nt] notamment quels documents devro[nt] être obligatoirement soumis au vi[sa] du service central et à celui du se[r]vice local permanent.

ART. 4.

Conforme.

| TEXTE adopté par la Chambre des députés. | TEXTE proposé par la Commission du Sénat. |
| --- | --- |
| concernant les actes administratifs et les faits de gestion et de comptabilité.<br>Indépendamment de leurs inspections, les contrôleurs peuvent être chargés par le ministre, en temps de paix comme en temps de guerre, de toutes études ou missions intéressant le bon ordre des finances et la régularité de l'administration dans la marine. | Conforme. |
| | **Art. 4 *bis*** (nouveau).<br>Dans les arrondissements maritimes et dans les établissements hors des ports, le contrôle local permanent doit signaler au préfet maritime ou au directeur de l'établissement celles de ses observations auxquelles il n'a pas été satisfait par les services intéressés. S'il y a désaccord entre le préfet maritime ou le directeur de l'établissement et le contrôle local sur la suite à donner à ces observations, le ministre est saisi à la fois par le préfet ou le directeur et par le contrôle.<br>Une copie des rapports que le contrôle local adresse au ministre est toujours communiquée au préfet maritime ou au directeur de l'établissement.<br>Le contrôle local est tenu de procéder, à la requête du préfet maritime ou du directeur, à toutes les vérifications que celui-ci juge nécessaires dans l'intérêt du service. |
| **Art. 5.**<br>Le corps du Contrôle de l'administration de la marine a une hiérarchie propre, ne comportant aucune assimilation avec les grades de la marine. Ses membres jouissent du bénéfice de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers. | **Art. 5.**<br>Conforme. |

| TEXTE adopté par la Chambre des députés. | TEXTE proposé par la Commission du Sénat. |
| --- | --- |
| La hiérarchie du corps est ainsi réglée :<br>Contrôleur-adjoint;<br>Contrôleur de 2e classe;<br>Contrôleur de 1re classe;<br>Contrôleur général de 2e classe;<br>Contrôleur général de 1re classe. | Conforme. |
| Le cadre constitutif du corps et sa répartition entre le service central de la direction du contrôle, le service des missions et le contrôle permanent des ports et établissements sont fixés conformément au tableau A annexé à la présente loi, avec substitution possible, dans chaque groupe, des contrôleurs de 2e classe aux contrôleurs de 1re classe et *vice versa*. | Le cadre constitutif du corps e établi conformément au tableau annexé à la présente loi. |
| **ART. 6.** | **ART. 6.** |
| Il y a correspondance entre les cinq grades ci-dessus et les grades de même dénomination du corps du Contrôle de l'administration de l'armée, avec application à chaque grade du même statut militaire dans les deux corps, notamment au point de vue des honneurs et préséances qui, ainsi que l'uniforme et les juridictions, seront réglés par décrets.<br>Pour l'exercice de leurs attributions, les membres du corps du Contrôle sont dans une indépendance entière de l'autorité supérieure du port ou de l'établissement auquel ils sont attachés.<br>Au point de vue de la discipline, ils ne relèvent que du ministre et de leurs supérieurs dans leur hiérarchie propre. | Conforme. |
| **ART. 7.** | **ART. 7.** |
| L'un des contrôleurs généraux est chargé de la direction du contrôle au ministère de la marine. Sous | Conforme. |

| TEXTE adopté par la Chambre des députés. | TEXTE proposé par la Commission du Sénat. |
| --- | --- |
| l'autorité immédiate et exclusive du ministre, il assure l'administration générale du corps. Il dirige le contrôle permanent près de l'administration centrale. Il centralise les travaux des contrôleurs en résidence dans les ports et établissements, ainsi que ceux du service des missions.<br>Un contrôleur général est, sous l'autorité du directeur du contrôle, spécialement chargé du service des missions.<br>Les contrôleurs généraux dirigent le contrôle local dans les arrondissements maritimes.<br>Le contrôle local dans les établissements hors des ports et sur les points du littoral non chefs-lieux d'arrondissement maritime est confié à des contrôleurs de 1re classe ou à des contrôleurs de 2e classe.<br>Les contrôleurs-adjoints sont exclusivement affectés au contrôle permanent dans les arrondissements maritimes.<br>Des arrêtés ministériels déterminent la répartition entre les arrondissements maritimes, les établissements hors des ports et les points du littoral, des membres du corps affectés au contrôle local. Les conditions du roulement auquel ils devront être soumis seront fixées par le décret sur le fonctionnement de ce service. | Conforme. |
| **Art. 8.** | **Art. 8.** |
| Les membres du corps du Contrôle sont recrutés comme suit :<br>Pour la formation :<br>L'inspecteur général des services administratifs de la marine et le plus ancien des inspecteurs en chef de 1re classe sont nommés contrô- | Les membres du corps du Contrôle sont recrutés comme suit :<br>Pour la formation :<br>L'inspecteur général des services administratifs de la marine est nommé contrôleur général de 1re classe. |

TEXTE adopté par la Chambre des députés.

leurs généraux de 1re classe; les contrôleurs généraux de 2e classe sont recrutés parmi les inspecteurs en chef de 1re et de 2e classe, d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs de 1re classe actuels ayant au moins trois ans de grade; les contrôleurs de 1re classe parmi les inspecteurs de 1re classe actuels, d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs de 2e classe comptant au moins trois ans de services dans l'inspection depuis leur nomination au grade d'inspecteur-adjoint; les contrôleurs de 2e classe, parmi les inspecteurs de 2e classe actuels, d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs-adjoints ayant au moins trois ans de grade; les contrôleurs-adjoints, en premier lieu, parmi les inspecteurs-adjoints actuels, d'après leur rang d'ancienneté et subsidiairement, parmi les candidats classés comme admissibles à ce grade d'après la liste du dernier concours qui aura précédé la promulgation de la présente loi, en suivant l'ordre de cette liste.

Après la formation :

Le corps du Contrôle se recrute, pour le grade de contrôleur-adjoint, par voie de concours, parmi les mécaniciens en chef de la marine, les ingénieurs principaux du génie maritime et les commissaires principaux de la marine, sans condition d'ancienneté, ainsi que parmi les lieutenants de vaisseau, les mécaniciens principaux de 1re classe de la marine, les ingénieurs de

TEXTE proposé par la Commission du Sénat.

**Les inspecteurs en chef de 1re classe sont nommés contrôleurs généraux de 2e classe.**

**Les inspecteurs de 1re classe sont nommés contrôleurs de 1re classe;**

**Les inspecteurs de 2e classe sont nommés contrôleurs de 2e classe.**

**Les inspecteurs-adjoints sont nommés contrôleurs-adjoints.**

**Pour les vacances à combler jusqu'à concurrence du chiffre des effectifs pour chaque classe, les nominations s'effectueront, au choix du ministre, suivant les conditions d'ancienneté prescrites à l'article 9.**

Conforme.

| TEXTE adopté par la Chambre des députés. | TEXTE proposé par la Commission du Sénat. |
|---|---|
| 1re classe du génie maritime et les commissaires de 1re classe de la marine réunissant au moins quatre années de grade et autorisés par le ministre à se présenter devant un jury d'examen composé de contrôleurs généraux et de contrôleurs. | Conforme. |
| Peuvent, en outre, dans les conditions déterminées par le ministre et dans une proportion qui ne pourra excéder un cinquième des vacances, être admis, sur la proposition de leurs chefs hiérarchiques et sur la présentation des contrôleurs généraux de l'administration de la marine : | Conforme. |
| 1° Au grade de contrôleur de 1re classe, les capitaines de vaisseau, les ingénieurs en chef de 1re classe du génie maritime et les commissaires en chef de 1re classe de la marine; | Conforme. |
| 2° Au grade de contrôleur de 2e classe, les capitaines de frégate, les ingénieurs en chef de 2e classe du génie maritime et les commissaires en chef de 2e classe de la marine. | Conforme. |
| ART. 9. | ART. 9. |
| L'avancement dans le corps du Contrôle a lieu exclusivement au choix, d'après les listes d'aptitude dressées par une commission composée de contrôleurs généraux de l'administration de la marine. | Conforme. |
| Trois années d'ancienneté dans chaque grade sont exigées pour passer au grade supérieur. | |
| Comptera dans ces trois années le temps passé, savoir : | |
| Par les contrôleurs généraux de 2e classe, dans le grade d'inspecteur en chef des services administratifs de la marine; | |

| TEXTE adopté par la Chambre des députés. | TEXTE proposé par la Commission du Sénat. |
| --- | --- |
| Par les contrôleurs de 1re classe, dans le grade d'inspecteur de 1re classe ou d'inspecteur; | Conforme. |
| Par les contrôleurs de 2e classe et les contrôleurs-adjoints, dans les grades d'inspecteur de 2e classe et d'inspecteur-adjoint. | |
| Les contrôleurs de 2e classe provenant des inspecteurs de 2e classe et des inspecteurs-adjoints pourront même, en cas de vacance, être immédiatement promus contrôleurs de 1re classe, comme réunissant au moins trois années de services tant dans le corps de l'Inspection que dans celui du Contrôle. | |
| **ART. 10.** | **ART. 10.** |
| Les limites d'âge pour le passage des contrôleurs généraux dans le cadre de réserve ainsi que pour l'admission à la retraite des membres du corps du Contrôle de l'administration de l'armée sont applicables aux membres du corps du Contrôle de l'administration de la marine. | Conforme. |
| Les tarifs des pensions sont les mêmes pour les deux corps; mais au point de vue des droits, du mode de décompte des services et des bénéfices de campagnes, les fonctionnaires du contrôle de l'administration de la marine demeurent régis, ainsi que leurs veuves et leurs orphelins, par les lois et décrets en vigueur sur les pensions de retraite de l'armée de mer. | Conforme. |
| | A titre exceptionnel, les inspecteurs en chef aujourd'hui en fonctions restent soumis aux limites d'âge actuellement fixées pour le grade dont ils sont titulaires si, par l'effet de la présente loi, ils ne sont promus au grade supérieur ou appelés |

TEXTE
adopté par la Chambre des députés.

ART. 11.

Les tarifs de solde sont fixés conformément au tableau B annexé à la présente loi.

Des décrets détermineront les différentes indemnités à attribuer aux fonctionnaires du contrôle, à qui les règles d'allocation en vigueur au Département de la marine restent d'ailleurs applicables pour toutes les prestations en deniers et en nature.

ART. 12.

Le ministre peut adjoindre temporairement au contrôle des experts civils ou militaires, suivant le cas.

ART. 13.

Sont et demeurent abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi.

TABLEAU A.

*Cadre constitutif du corps du Contrôle de l'administration de la marine.*

| | RÉPARTITION | | | EFFECTIFS PAR GRADES. |
|---|---|---|---|---|
| | DIRECTION du contrôle. | | Contrôle permanent des ports et établissements. | |
| | Service central. | Service des missions. | | |
| Contrôleurs généraux de 1re classe. | 1 | 1 | 5 | 2 |
| Contrôleurs généraux de 2e classe. | | | | 5 |
| Contrôleurs de 1re classe.......... | 3 | 2 | 10 | 15 |
| Contrôleurs de 2e classe.......... | 3 | 1 | 6 | 10 |
| Contrôleurs-adj^ts. | " | " | 6 | 6 |
| TOTAUX....... | 7 | 4 | 27 | 38 |

TEXTE
proposé par la Commission du Sénat.

à bénéficier d'une augmentation du taux de leur pension de retraite.

ART. 11.

Conforme.

ART. 12.

Conforme.

ART. 13.

Conforme.

TABLEAU A.

*Cadre constitutif du corps du Contrôle de l'administration de la marine.*

| | | |
|---|---|---|
| Contrôleurs généraux : | | |
| De 1re classe.............. | | 2 |
| De 2e classe................ | | 5 |
| Contrôleurs : | | |
| De 1re classe.......... | | 13 |
| | ou | 18 |
| De 2e classe.......... | | 10 |
| | ou | 13 |
| Contrôleurs-adjoints ....... | | 6 |
| TOTAUX....... | | 38 |
| | ou | 44 |

**Projet de loi, voté par la Chambre des députés, portant organisation du corps du Contrôle de l'Administration de la marine.**

---

**Note sur les modifications proposées par la Commission de la marine du Sénat.**

Les adversaires de l'inspection cherchent, avant tout, à retarder son organisation par la loi et ils useront, dans ce but, de tous les procédés dilatoires qu'ils pourront employer. Ce serait déjà un motif sérieux pour ses défenseurs au Sénat de n'admettre qu'avec la plus grande réserve les modifications proposées au texte voté par la Chambre des députés si, en outre, plusieurs de ces modifications n'étaient en contradiction avec les articles maintenus et ne faussaient complètement l'esprit du projet de loi.

Art. 3. — Celles qui concernent l'article 3 pourraient, à prendre cet article isolément, avoir pour résultat, sinon pour but, de rompre l'unité dans la direction supérieure du corps et dans le fonctionnement parallèle du contrôle mobile et du contrôle résident que le projet du gouvernement tend à assurer en faisant du service central et du service des missions les deux rouages d'un même organisme : la direction du contrôle.

En effet, l'article 3 nouveau rend, en quelque sorte, autonome ce service des missions dont le texte voté par la Chambre fait une partie intégrante de la direction du contrôle.

On ne saisit pas bien la portée pratique de cette conception, car, en réalité, il ne peut y avoir deux inspections différentes au nom du ministre : une impulsion unique est nécessaire. Elle ne peut émaner que de la direction du contrôle, en raison même de sa permanence à Paris.

A elle, d'ailleurs, et à elle seule, la coordination et la centralisation des travaux du contrôle — que le texte de l'article 3 de la commission du Sénat lui maintient — donnent les moyens de connaître les points sur lesquels l'action des contrôleurs résidents doit être, soit renforcée, soit tenue en haleine par l'envoi d'une mission.

C'est pour cela et afin d'éviter le retour des compétitions et des tiraillements qui ont contribué, à coup sûr, à la suppression en 1858, des deux inspecteurs en chef mobiles, que le projet du gouvernement n'a pas accepté que le service des missions constituât, vis-à-vis de la direction du contrôle, un rouage autonome. Il n'a pas voulu s'exposer à créer législativement l'antagonisme, le conflit entre deux pouvoirs rivaux, qui, au lieu d'harmoniser leur action dans un effort et vers un but communs — le meilleur rendement possible du corps — pourraient arriver à se neutraliser réciproquement. Il a hiérarchisé les rôles respectifs du directeur du contrôle et du chef des missions et subordonné le second au premier.

Ainsi compris — et nous ne saurions mieux dire qu'en empruntant les termes du rapport de l'honorable M. Gerville-Réache — le contrôle mobile reste ce qu'il doit être normalement dans une organisation où la permanence des contrôleurs résidents constitue la modalité essentielle du contrôle : « c'est un des moyens d'action, un prolongement de la direction du contrôle qu'il relie aux inspections locales » en vue de les fortifier et de les compléter, sans faire avec elles double emploi.

Il faut donc se garder de créer, *même en apparence*, le dualisme là où le projet du gouvernement a visé, avant tout, à l'unité.

Je dis en apparence, car la commission du Sénat qui, dans l'article 3 nouveau, ne parle, à titre distinct, que d'un *service central* et d'un service de missions laisse, au contraire, subsister la rédaction primitive de l'article 7.

Or, il est dit formellement dans ce dernier article, que l'un des contrôleurs généraux est chargé de la *direction du contrôle* au ministère de la marine, qu'en cette qualité il centralise les travaux du service des missions comme ceux des contrôleurs en résidence dans les ports et établissements, enfin que c'est *sous son autorité* qu'un contrôleur général est spécialement chargé du service des missions.

En prévoyant le fonctionnement d'une direction du contrôle, l'article 7 admet donc implicitement le maintien de cette direction ; nous voulons croire qu'on ne se propose pas d'en modifier le texte après un premier succès pour l'article 3. Si les intentions de la commission du Sénat sont différentes, à quoi bon rompre l'har-

« tratif seront dressés et transmis. L'instruction générale du 8 juillet « 1899 (*Bulletin officiel de la Marine*, p. 20) contient déjà, à cet « égard, tout un corps de doctrine fondé sur des distinctions fort « sages. Nul doute qu'en s'inspirant du même esprit et des mêmes « considérations de fait, on ne parvienne à concilier l'indépendance « du contrôle et son droit de correspondance directe avec le mi- « nistre, avec l'intérêt qu'il y a, au point de vue de la bonne marche « du service et de la prompte expédition des affaires (ajoutons, « puisque c'est la principale préoccupation du moment : comme au « point de vue de la sauvegarde de la responsabilité du préfet mari- « time), à ce que, toutes les fois qu'une raison grave ne s'y oppose « pas, l'administration et l'autorité supérieure locales soient mises « en mesure de faire droit sur-le-champ à ses observations, de « remédier d'elles-mêmes aux irrégularités qu'il signale ou à ce « que, du moins, une instruction contradictoire préalable réunisse « dans le même document tous les éléments de la solution par l'au- « torité centrale. »

L'instruction du 8 juillet 1899, fruit d'une longue expérience, énumère, en motivant ces distinctions, les cas dans lesquels la transmission au ministre par l'inspection peut et doit être immédiate, ceux, au contraire, où cette transmission doit être précédée d'un examen local ou d'une instruction contradictoire. Il suffit de s'y reporter pour se rendre compte que les distinctions établies n'ont rien d'arbitraire et que les rejeter *de plano*, par voie législative, comme le propose la commission du Sénat, serait enlever au contrôle, avec la correspondance directe qui s'impose en certaines circonstances, son caractère essentiel d'organe d'information pour le ministre.

Voici — et, pour fixer les idées, nous citons textuellement le dernier alinéa du titre III de l'instruction — comment les choses se passent aujourd'hui :

« En résumé, l'instruction contradictoire précède toujours l'envoi « à Paris des rapports périodiques[1]. Elle précède, en principe,

[1] Ce n'est plus vrai que pour le rapport sur la situation des approvisionnements et pour celui sur les comptes des travaux. — Le rapport de fin d'année n'étant plus qu'un résumé analytique des suites données aux cahiers d'observations et aux rapports pendant l'année écoulée est seulement communiqué au préfet ou au directeur de l'établissement. (Circ. 8 décembre 1900, *B. O.*, p. 942.)

« celui des rapports éventuels et il n'est dérogé à cette procédure « que sur mes indications ou lorsque l'inspection le juge nécessaire « au bien du service. La règle est la même pour les cahiers d'ob- « servations qui doivent être l'objet d'une étude locale préalable, « toutes les fois que le contrôle résident n'a pas un motif spécial et « sérieux d'en saisir immédiatement le ministre. Au contraire, les « propositions tendant à modifier la réglementation existante, ainsi « que les études personnelles des fonctionnaires de l'inspection me « seront invariablement transmises avant toute communication sur « place. »

Donc, en ce qui concerne les *cahiers d'observations*, la procédure ne serait en quoi que ce soit supérieure à celle en vigueur. Par contre, le représentant du contrôle local perdrait le droit qu'il possède aujourd'hui de les transmettre directement au ministre, avec motifs à l'appui, lorsque l'intérêt du service l'exige, c'est-à-dire quand ils touchent des faits dont le Département lui paraît devoir être saisi sans délai. Remarquons cependant que, dans l'état actuel, le ministre reste juge de l'opportunité de cette transmission directe et que, s'il estime que l'affaire comporte une instruction contradictoire, il renvoie à ces fins le cahier à l'inspecteur en chef.

De même, les études personnelles et les propositions des contrôleurs tendant à modifier la réglementation existante cesseraient d'être, comme aujourd'hui, l'objet d'une transmission directe au ministre qui n'en saisit l'autorité supérieure et, par elle, l'administration des ports et établissements que s'il le juge utile. C'est, cependant, ce que veut la logique. Il ne saurait dépendre de l'activité d'esprit plus ou moins grande d'un contrôleur, de son goût plus ou moins vif pour les réformes, de saisir *proprio motu* de questions demandant un examen approfondi, des fonctionnaires qui ont, par ailleurs, à faire face, chaque jour, à leurs obligations actives. Ces études, ces propositions n'ont de valeur et, pour ainsi dire, d'existence que si le ministre en adopte les termes, les fait siennes. Jusque-là, ce sont des projets, des constatations, des renseignements. Telle proposition présentée par le contrôle local est jugée inopportune; quel besoin y a-t-il de la faire connaître au préfet maritime, puisque le ministre juge qu'il n'y a pas lieu de s'y arrêter? Telle question, traitée par le contrôle dans une étude due à son initiative peut, s'il y est donné suite, amener une simplification

d'écritures, une réduction de personnel. Le ministre juge que des droits acquis, commandent de la classer. Y a-t-il avantage à faire connaître au préfet et, par suite, aux intéressés, la proposition faite, à causer parmi ces derniers une agitation inutile et à augmenter les animosités que soulève inévitablement l'exercice des fonctions de contrôle.

Si, par l'expression générale « copie des rapports » on a entendu rendre obligatoire la communication aux préfets maritimes ou aux directeurs des établissements hors des ports de *tout ce que le contrôleur général écrit au ministre*, autant dire qu'on supprime, puisqu'on la rend légalement impraticable, la correspondance directe avec le chef du Département. Or, c'est là une prérogative essentielle de l'organe de contrôle ministériel; sans elle, l'indépendance professionnelle du corps ne serait qu'un vain mot. On ne peut raisonnablement obliger les contrôleurs des ports et des établissements à redire au préfet des confidences qu'ils ne doivent qu'au chef du Département, responsable de tout et de tous. Du jour où l'on aurait inscrit dans la loi cette obligation de la communication en copie, le ministre lui-même n'aurait plus le droit de se renseigner sur une question donnée auprès des contrôleurs qui, cependant, aux termes de l'article 4 du projet, sont ses *délégués directs*. Le chef du contrôle local serait, en effet, tenu *légalement* de remettre au préfet maritime ou au directeur de l'établissement une copie des renseignements qui lui auraient été demandés par le ministre, même à titre confidentiel.

Si, au contraire, l'expression « copie des rapports » ne vise pas *toute la correspondance directe* du contrôle local avec le ministre, mais limitativement, ce qui ne ressort pas clairement du texte, les *rapports périodiques et éventuels*, on ne peut que répéter ici, ce qui a été dit plus haut, à savoir qu'en ce qui concerne les rapports éventuels, il peut y avoir pour le contrôle un motif particulier ou même un ordre de la part du ministre de les lui transmettre directement. Ce n'est donc pas dans une loi organique et par une formule sans réserve que la question doit être traitée, mais dans un règlement d'exécution de la loi, qui tiendra compte des considérations de fait et admettra des distinctions suivant les circonstances variables dans lesquelles ces rapports sont produits.

Enfin, en envisageant la question à un point de vue général,

constatons que dans une affaire litigieuse soumise au ministre, le dernier mot, la dernière transmission doit appartenir au contrôle. Le document — cahier d'observations ou rapport — est son œuvre; c'est au chef du Département qu'il doit finalement l'adresser, après l'avoir fait passer par toutes les phases de l'instruction contradictoire ou de l'examen local. N'ayant aucune responsabilité dans la conception ou dans l'exécution des actes qu'il surveille, le contrôle a seul intérêt à dire toute la vérité, tandis que le contrôlé peut, volontairement ou non, exactement ou inexactement renseigné par ses sous-ordres, ne pas la voir tout entière.

Que devient ce principe avec la communication, au préfet ou au directeur de l'établissement, d'une copie des rapports du chef du contrôle local. Si l'on voulait énerver le contrôle et n'en garder que l'apparence on n'agirait pas autrement.

D) Quant à la quatrième et dernière disposition contenue dans l'article 4 *bis* nouveau, c'est-à-dire à l'obligation pour le contrôle résident de procéder à la requête du préfet maritime ou du directeur, à toutes les vérifications que celui-ci juge nécessaires dans l'intérêt du service; elle est, *ainsi rédigée*, en contradiction manifeste avec : les termes de l'article 1er « ne relevant que du ministre »; de l'article 4 « agissant comme délégués directs du ministre »; enfin, et surtout de l'article 6 « pour l'exercice de leurs attributions, les membres du corps du Contrôle sont dans une indépendance entière de l'autorité supérieure du port ou de l'établissement auquel ils sont attachés ».

C'est le droit absolu et légal pour le préfet ou le directeur « d'accaparer », sans recours possible au ministre, le contrôle local et de lui imposer chaque jour une obligation nouvelle. Avoir le droit de faire faire toute chose à quelqu'un, c'est avoir le moyen de l'empêcher, à l'occasion, de faire ce que, personnellement, il juge plus urgent et que l'on tient cependant à ce qu'il ne fasse pas.

Avec une pareille arme entre les mains, l'autorité supérieure locale peut paralyser complètement l'initiative et l'indépendance professionnelles des contrôleurs; il *a le droit* de leur trouver tellement d'occupations pour son compte, qu'il ne leur reste plus le temps et les moyens de renseigner le ministre sur des points que le contrôle peut, avec raison, juger beaucoup plus intéressants et urgents.

Les préfets maritimes ou les directeurs des établissements ne sont, ne l'oublions pas, responsables, en matière administrative, que devant le ministre dont ils sont les mandataires. C'est donc à leur mandant qu'il appartient de régler, par des actes qui tiennent compte des conditions de temps, de lieu, d'effectifs, et même de l'état d'esprit des personnes, les conditions dans lesquelles ils pourront disposer de son organe de contrôle à lui, des fonctionnaires ayant comme mission essentielle de sauvegarder sa responsabilité *constitutionnelle* devant les Chambres. Ce n'est pas l'affaire du législateur.

En tout cas, il est indispensable de maintenir au contrôle local ainsi requis la possibilité de faire valoir l'insuffisance de ses moyens d'action au regard de la tâche supplémentaire qu'on attend de lui. La circulaire du 5 novembre 1900, que la décision présidentielle du 1er mars 1901 a, depuis, confirmée, a sagement réglé le concours que l'inspection doit apporter à l'autorité supérieure locale. Elle explique pourquoi il serait mauvais de permettre aux préfets maritimes et aux directeurs des établissements hors des ports de diriger eux-mêmes l'action du contrôle, en lui imposant, sans recours possible au ministre, l'obligation de déférer à toutes leurs réquisitions. Elle autorise le chef de l'inspection résidente à « faire « connaître au préfet maritime ou au directeur, si les obligations de « son service lui permettent ou non de recueillir de suite les « renseignements ou de procéder aux vérifications qui lui sont « demandées. En cas de réponse négative, le préfet maritime en « réfère, sous le timbre de la direction du contrôle, au ministre qui « fait procéder par le service des missions à toutes investigations « nécessaires ».

Cette procédure est simple. Elle laisse chacun à sa place et fournit au ministre, éclairé par la direction du contrôle, les moyens d'apprécier sans retard le bien ou le mal fondé de la réponse négative du contrôle résident et l'opportunité du concours du service des missions. Le chef du Département peut ainsi juger en dernier ressort, du degré d'utilité des renseignements et des vérifications requis par l'autorité supérieure locale[1].

[1] Un décret du 23 juin 1903 a réglé ce point de procédure dans un sens conforme à l'esprit de la loi du 2 mars 1902.

On ne saurait aller plus loin sans faire dévier complètement de son but l'institution qu'on prétend consolider.

En résumé, l'article 4 *bis* nouveau doit être supprimé, parce que les points dont il traite ne sont pas du domaine de la loi; parce que, dans sa teneur actuelle, il rendrait impossible l'exercice du contrôle résident; parce qu'enfin, il est inconciliable avec les articles 1, 4 et 6 du projet de loi conservés par la commission du Sénat.

Art. 5 et tableau A. — Par des modifications dans la rédaction de l'article 5 et dans la contexture du tableau A, la commission du Sénat rejette la disposition qui répartit législativement les effectifs du contrôle entre le service central, le service des missions et le service permanent des ports et établissements. Contrairement à ce qu'elle a fait dans l'article 4 *bis* (nouveau), elle a jugé sans doute que la matière était ici d'ordre réglementaire et non pas d'ordre législatif; mais peut-être a-t-elle perdu de vue l'âpreté des discussions auxquelles a donné lieu, dans ces dernières années, l'organisation, avec des moyens proportionnés, du double rouage, permanent et mobile, qui est nécessaire au contrôle de la marine. Si la loi s'abstient de régler la distribution des effectifs entre les trois services du contrôle, il pourra se faire que l'un d'eux soit un jour réduit à rien par un retour offensif de ses adversaires et dès lors l'institution serait complètement faussée, le but de la loi déjoué. Tel ministre, partisan du contrôle purement mobile, désorganiserait les services locaux pour renforcer les missions et, inversement, un ministre partisan du seul contrôle permanent réduirait à néant le service des missions. De son côté, le service central pourrait, tour à tour, être doté d'effectifs excessifs ou d'effectifs insuffisants.

Mieux vaut, par conséquent, maintenir le texte de l'article 5 et la répartition du tableau A tels qu'ils ont été adoptés par la Chambre des députés. Avec le rétablissement du tableau A dans sa teneur primitive, il est nécessaire, d'ailleurs, que l'article continue à prévoir « la substitution possible, dans chaque groupe, des contrôleurs de 2e classe aux contrôleurs de 1re classe et *vice versa* ».

Mieux vaut également, si désirables que puissent être une augmentation des moyens d'action du contrôle résident des ports et

établissements de la métropole et sa création à bref délai dans des établissements ayant l'importance de Bizerte et de Saïgon, ajourner cet accroissement des effectifs du corps et aussi des charges budgétaires, jusqu'au moment où les leçons de l'expérience auront permis d'en dégager les bases avec certitude. N'oublions pas d'ailleurs que l'augmentation de dépense corrélative d'une augmentation des cadres pourrait mettre en cause le droit d'initiative en matière de charges nouvelles réservé à la Chambre.

Il faut de toute nécessité et sous peine de verser dans la fausse conception de la surveillance administrative refaisant, en double, ou du moins revisant toutes les opérations des services, que le contrôle du ministre reste un contrôle par épreuves.

L'effectif proposé par la commission du Sénat permettrait évidemment d'étendre son action, de multiplier les épreuves. Mais cela n'est ni indispensable, ni urgent.

L'article 3 prévoit, d'ailleurs, qu'un contrôle local permanent pourra être constitué, « par la suite, dans tels établissements ou sur tels points du littoral que le ministre désignera ». Ce principe, une fois posé, on peut laisser au ministre le soin de demander à la loi de finances la création d'emplois nouveaux que les Chambres, devant des nécessités bien démontrées, ne lui refuseraient pas.

Je persiste donc à penser que la meilleure solution dans les circonstances présentes consiste à n'apporter aucune modification à l'article 5 et au tableau A, tels qu'ils ont été adoptés par la Chambre des députés.

Si, passant outre à ce desideratum, la commission du Sénat estime qu'il faut dès maintenant relever les effectifs du corps, voici, après mûr examen, la répartition par grades et par groupes, à laquelle on pourrait s'arrêter. Elle remplacerait le tableau A annexé au projet, si le Sénat refuse de le maintenir dans sa teneur primitive.

TABLEAU A.

TABLEAU A MODIFIÉ.

*Cadre constitutif du corps du Contrôle de l'administration de la marine.*

| GRADES. | RÉPARTITION. | | | EFFECTIFS par GRADES. |
|---|---|---|---|---|
| | DIRECTION DU CONTRÔLE. | | CONTRÔLE résident des ports et établissements. | |
| | Service central. | Service des missions. | | |
| Contrôleurs généraux de 1re classe. / Contrôleurs généraux de 2e classe. | 1 | 1 | 5 | 2 / 5 |
| Contrôleurs de 1re classe........ | 3 | 2 | 11 | 16 |
| Contrôleurs de 2e classe........ | 3 | » | 13 | 16 |
| Contrôleurs-adjoints........... | » | » | 6 | 6 |
| TOTAUX........ | 7 | 3 | 35 | 45 |

Tout en comportant une unité de plus qu'avec le cadre proposé par la commission du Sénat, cette combinaison coûterait à peine 3,000 francs de plus; exactement : 2,965 fr. 26 [1].

Elle placerait le contrôle de l'administration de la marine dans des conditions de proportionnalité entre les grades, analogues au contrôle de la guerre, qui, sur un cadre légal de 80 unités, comporte :

25 contrôleurs de 1re classe;
25 contrôleurs de 2e classe;
10 contrôleurs-adjoints.

De cette façon, tout en maintenant au grade de contrôleur-adjoint son caractère de stage et en permettant l'accès rapide au grade de contrôleur de 2e classe, on pourrait sélectionner plus facilement dans ce dernier grade et ne laisser arriver de bonne heure contrôleurs de 1re classe que les sujets susceptibles de devenir contrôleurs

| | |
|---|---|
| [1] Différence pour deux contrôleurs de 1re classe en moins (16 au lieu de 18). 9.360 — 7,768.42 = 1,591,58 × 2 = .................... | 3,183,16 |
| Une résidence à Paris, en moins, par suite de la réduction du cadre des missions à trois unités.......................................... | 1,620,00 |
| Total.................................. | 4,803,16 |
| Différence en plus......................... | 2,965,26 |
| Total égal au traitement d'un 16e contrôleur de 2e classe... | 7,768,42 |

généraux. Les autres auraient comme terme de leur carrière le grade de contrôleur de 1re classe, ce qui est déjà fort honorable. La force de l'institution s'en trouverait accrue, car elle dépend beaucoup, l'expérience l'a prouvé, de la valeur des chefs.

En ce qui concerne la répartition par groupe, rien ne serait changé pour le service central de la direction du contrôle, dont les charges resteraient les mêmes.

Au contraire, le service des missions, allégé des tournées à Bizerte, à Saïgon et de la coopération à l'inspection ordinaire des ports secondaires, quartiers de l'inscription maritime, bâtiments de la flotte et services similaires, perdrait une unité : le contrôleur de 2e classe prévu au tableau A primitif.

Ainsi réduit à un contrôleur général, assisté de deux contrôleurs de 1re classe (avec substitution possible de contrôleurs de 2e classe), il serait dans d'excellentes conditions, — meilleures certainement qu'avec les charges complémentaires que lui réserve dans la pratique le projet voté à la Chambre, — pour faire face à la préparation et à l'exécution des missions spéciales. Pour dire toute notre pensée, nous estimons qu'il serait ainsi ramené à son véritable rôle.

Le contrôle résident, qui constitue la modalité essentielle du contrôle administratif dans la marine et la base même de l'institution, serait renforcé dans les ports et les établissements de la métropole; il serait créé à Bizerte et à Saïgon. Ses effectifs passeraient de 27 unités, chiffre figurant au tableau A actuel, à 35, soit une augmentation totale de 8 unités, dont 6 profiteraient à nos cinq ports militaires.

Cette combinaison permettrait :

1° De placer Brest sur le même pied que Toulon en y répartissant le service, sous les ordres et la direction d'un contrôleur général, entre 6 contrôleurs (au lieu de 5 à Toulon et de 4 à Brest);

2° D'élever d'une unité le cadre des autres ports de façon à avoir 5 sections (au lieu de 4) à Cherbourg et 4 sections (au lieu de 3) à Lorient et à Rochefort.

Le tableau ci-après indique la répartition qui, sur ces bases, pourrait être réglée par arrêté ministériel en exécution de l'article 7 du projet de loi :

| GRADES. | CHERBOURG. | BREST. | LORIENT. | ROCHEFORT. | TOULON. | INDRET-NANTES. | GUÉRIGNY. | RUELLE. | BIZERTE. | SAÏGON. | EFFECTIFS PAR GRADES. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Contrôleurs généraux de 2e classe | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | » | » | » | » | » | 5 |
| Contrôleurs de 1re classe [1] | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | » | » | » | 1 | » | 11 |
| Contrôleurs de 2e classe [1] | 1 | 3 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | » | 1 | 13 |
| Contrôleurs-adjoints | [2] 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | » | » | » | » | » | 6 |
| TOTAUX | 6 | 7 | 5 | 5 | 7 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 35 |

[1] Les contrôleurs de 1re classe peuvent être remplacés par des contrôleurs de 2e classe et *vice versa*.
[2] Dont 1 pour les remplacements éventuels.

Grâce à cette augmentation de deux sections à Brest et d'une section dans les chefs-lieux des autres arrondissements maritimes, le contrôle résident pourrait assurer, par ses propres moyens, l'*inspection ordinaire* des ports secondaires et quartiers comme des bâtiments de la flotte et des services similaires. Le service des missions n'y interviendrait qu'accidentellement pour des *missions spéciales*, au même titre que dans les différents services de matériel et de travaux. Ce départ, mieux tranché dans les attributions, faciliterait nécessairement l'exécution du service ordinaire d'inspection qu'il y a intérêt à laisser au contrôle résident, puisque c'est au chef-lieu, entre les mains du préfet maritime, que vient aboutir la direction administrative supérieure de l'arrondissement.

La tâche de chacun des inspecteurs en sous-ordre chargé d'une section n'en serait pas moins encore suffisante. On peut s'en rendre compte par l'examen du tableau ci-après donné à titre d'indication et qui remplacerait celui de l'instruction du 15 janvier 1901 (*B. O.*, p. 38), modifiée le 12 octobre 1901 (*B. O.*, p. 343).

| Nos D'ORDRE des SECTIONS. | CHERBOURG. | BREST [3]. | LORIENT. | ROCHEFORT. | TOULON [3]. |
|---|---|---|---|---|---|
| 1re section... | Ports secondaires et quartiers de l'arrondissement. | Ports secondaires et quartiers de l'arrondissement. | Ports secondaires et quartiers de l'arrondissement. | Ports secondaires et quartiers de l'arrondissement. | Ports secondaires et quartiers de l'arrondissement. |
| | Bureau central du port chef-lieu. | Bureau central du port chef-lieu. | Bureau central du port chef-lieu. | Bureau central du port chef-lieu. | Bureau central du port chef-lieu. |
| | Revues-armements. | » | Revues-armements. | Revues-armements. | » |
| | Administration intérieure des corps, bâtiments de la flotte et services similaires. | » | Administration intérieure des corps, bâtiments de la flotte et services similaires. | Administration intérieure des corps, bâtiments de la flotte et services similaires. | » |
| | Fonds. | Fonds. | Fonds. | Fonds. | Fonds. |
| | Services divers [1]. | Services divers [1]. | Services divers [1]. | Services divers [1]. | Services divers [1]. |
| | » | Service de santé. | » | » | Service de santé. |
| | » | Revues-armements. | » | » | Revues-armements. |
| | » | Administration intérieure des corps, bâtiments de la flotte et services similaires. | » | » | Administration intérieure des corps, bâtiments de la flotte et services similaires. |
| 2e section... | Service de santé. | » | Service de santé. | Service de santé. | » |
| | Détail des approvisionnemts [2]. | » | Détail des approvisionnemts. | Détail des approvisionnemts. | » |
| | Service de la flotte. | » | Service de la flotte. | Service de la flotte. | » |
| | Direction des défenses sous-marines. | » | Direction des défenses sous-marines. | Direction des défenses sous-marines. | » |
| 3e section... | Direction des constructions navales. | Direction des constructions navales. | Direction des constructions navales. | Direction des constructions navales. | Direction des constructions navales. |
| | Direction de l'artillerie [2]. | » | Direction de l'artillerie. | Direction de l'artillerie. | » |
| 4e section... | Détail des subsistances. | » | Détail des subsistances. | Détail des subsistances. | » |
| | Direction des travaux hydrauliques. | » | Direction des travaux hydrauliques. | Direction des travaux hydrauliques. | » |
| | » | Service de la flotte. | » | » | Service de la flotte. |
| | » | Direction des défenses sous-marines. | » | » | Direction des défenses sous-marines. |
| 5e section... | » | Détail des approvisionnemts. | » | » | Détail des approvisionnemts. |
| | » [2] | Direction de l'artillerie. | » | » | Direction de l'artillerie. |
| 6e section... | » | Détail des subsistances. | » | » | Détail des subsistances. |
| | » | Direction des travaux hydrauliques. | » | » | Direction des travaux hydrauliques. |

1 Sont compris sous cette désignation : les prisons, la justice maritime, la bibliothèque du port, l'École d'hydrographie, l'Observatoire et le service des cartes, le service électro-sémaphorique et, d'une façon générale, tout ce qui ne dépend pas des directions et services classés dans les autres sections.

2 Lorsque Cherbourg possède un cinquième officier de l'inspection en sous-ordre, une 5e section y est constituée par prélèvement du détail des approvisionnements et de la direction d'artillerie sur les 2e et 3e sections.

3 A Brest et à Toulon, les 1re et 2e sections sont installées dans des bureaux contigus, de façon à ce qu'en cas de tournées d'inspection, les inspecteurs se remplacent réciproquement pour le service courant.

Mais, je le répète en terminant, rien n'oblige à réaliser, dès maintenant, ce que l'on peut demander à des lois de finances en échelonnant la dépense sur plusieurs exercices. Tout conseille, au contraire, de faire sortir l'inspection de sa fausse situation, en votant au plus tôt dans sa teneur le projet de loi déjà adopté par la Chambre des députés.

Art. 8. — Dans sa rédaction nouvelle, l'article 8 omet de dire ce que deviennent les inspecteurs en chef de 2e classe actuels.

L'innovation n'est pas à retenir.

On reproche à l'ancien article 8 d'avoir organisé des règles de *formation* différentes selon les grades. — C'est ainsi que la seconde place de contrôleur général de 1re classe était donnée à l'ancienneté, et tous les emplois nouveaux de contrôleur de 1re ou de 2e classe uniquement au choix.

Ce reproche est fondé, mais il est purement théorique et c'est à l'ancienneté, en réalité, que devaient se combler les vacances dues à l'augmentation des cadres. Si l'on ne licencie pas le corps, c'est l'avancement à l'ancienneté, au moins entre les candidats qui n'en seraient pas jugés indignes, qui s'impose pour une première formation. C'est même le seul procédé possible si cette première formation se fait à la même date, d'un seul coup.

Il est difficile, cependant, ou du moins, il est délicat de s'élever contre la modification projetée, car, de même qu'elle a été inspirée par des questions de personne, c'est par des arguments personnels qu'elle devrait être combattue. — Cependant, il est permis de remarquer que la modification proposée n'encouragera pas les ministres à la déférence envers le Parlement ; pour une fois qu'un ministre veut remettre à la loi, une nomination qu'il serait libre de faire à son gré, le Sénat refuse cette proposition.

En tout cas, il est indispensable de réserver les droits des candidats qui ont été admis au dernier concours. La modification proposée n'en fait plus état d'aucune façon : elle n'est pas conforme à la justice.

Art. 10. — L'auteur de la rédaction adoptée par la commission a pris en main les intérêts, respectables je le veux bien, malgré l'avancement rapide dont ils ont bénéficié au cours d'une carrière excep-

tionnellement favorisée, des inspecteurs en chef appelés, par la limite d'âge nouvelle, à quitter immédiatement le service ; mais, les inspecteurs de 1re et de 2e classe ne sont pas moins intéressants. Il en est parmi eux qui ne sont nullement assurés de recevoir un avancement avant d'être atteints par la nouvelle limite d'âge. Il faudrait donc, pour être équitable, leur étendre le bénéfice de la mesure transitoire demandée pour les inspecteurs en chef. — On a reculé, sans doute, devant cette situation qui ferait peser, pendant bien des années, sur le corps, l'effet de ces mesures transitoires. — Peut-être aussi, ont-ils été oubliés parce que, plus disciplinés que les inspecteurs en chef, ils n'ont adressé ou fait entendre aucune réclamation à la commission de la marine du Sénat.

Au surplus, à la marine comme à la guerre, l'exercice du contrôle suppose des qualités physiques et notamment une activité que l'âge diminue fatalement. Il faut ajouter que les officiers de l'inspection ont tous fait d'assez longues périodes de service à la mer ou aux colonies. Pourquoi les inspecteurs en chef actuels seraient-ils autorisés à exercer jusqu'à 65 ans, alors que le législateur estime qu'à 62 ans, les contrôleurs généraux de 2e classe doivent être mis en retraite ? Il y a là une question de logique et de bon sens qui doit primer des intérêts privés. Ou bien l'abaissement de la limite d'âge est inutile et il faut la repousser complètement, ou bien il répond aux nécessités du service et, dans ce cas, il doit s'appliquer également à tous ceux qui font aujourd'hui partie du corps de l'Inspection. Il n'existe aucun motif légitime pour déroger à une mesure générale au profit de quelques individualités. Réalisé à l'occasion d'une réorganisation intégrale du service qui a presque le caractère d'une création nouvelle, le rajeunissement des cadres ne saurait froisser aucune susceptibilité. Procéder comme le propose la commission du Sénat, c'est empêcher les éliminations des fonctionnaires usés de se faire d'elles-mêmes par la dévolution naturelle de l'âge, c'est retarder le bénéfice d'une réforme nécessaire. Les expressions « ou appelés à bénéficier d'une augmentation du taux de leur pension de retraite » sont d'ailleurs sans portée pratique. La pension de contrôleur général de 2e classe reste, en effet, identiquement celle d'un inspecteur en chef. Par suite, il suffirait, si l'on persiste à maintenir la disposition additionnelle et exceptionnelle de l'article 10 malgré ce que nous venons de dire, de prévoir pour

les inspecteurs en chef le seul cas de promotion au grade supérieur.

En résumé, les modifications apportées par la commission de la marine du Sénat au projet de loi voté par la Chambre et organisant le corps du Contrôle de la marine dérivent de deux sortes d'idées : donner satisfaction à des questions de personnes et supprimer l'indépendance de l'inspecteur en chef vis-à-vis du préfet maritime.

La preuve en est faite, une conséquence s'impose : leur rejet en bloc, et le retour au texte voté par la Chambre.

---

# RAPPORT

FAIT

**Au nom de la Commission de la marine[1] chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant organisation du corps du Contrôle de l'Administration de la marine.**

**PAR M. COMBES, Sénateur.**

---

Messieurs,

L'idée de contrôle se lie presque fatalement à l'idée d'organisation administrative. Partout où l'autorité souveraine délègue à un pouvoir subalterne l'exécution de ses volontés ou la gestion de certains intérêts, elle est naturellement conduite à s'assurer que ses volontés sont exécutées ou les intérêts sauvegardés. La nécessité d'une garantie de cet ordre se fait particulièrement sentir, quand la délégation implique le maniement de fonds ou de valeurs. Ici, la tentation d'abuser est fréquente, et souvent l'abus laisse après lui si peu d'indices que la prévoyance commande d'y parer par des précautions judicieuses. Sur ce point, les gouvernements les plus absolus se rencontrent avec les gouvernements les plus libéraux. Si les premiers ont recours au contrôle pour ne rien perdre de leurs avantages, les derniers l'invoquent et l'utilisent comme un élément d'ordre et de justice.

On chercherait vainement dans le cours des siècles un gouvernement qui fasse exception à cette règle. Seul, le despotisme resserré dans les limites d'une cité, par conséquent capable de tout voir et

[1] Cette commission est composée de MM. Barbey, *président;* Delobeau, Combes, *vice-présidents;* Cabart-Danneville, Victor Méric, *secrétaires;* Raynal, Huguet, Haulon, N..., Théodore Drouhet, Trystram, Chovet, Victor Leydet, Velten, Tillaye, Ringot, Pichon, Briens.

de tout faire par lui-même, a pu se passer d'un moyen de gouvernement qui aurait été en contradiction avec ses principes. Encore l'a-t-il remplacé par le pire de tous les instruments de règne, l'espionnage, la délation. Mais, dès qu'il a franchi les barrières de la cité pour étendre sa domination au delà, le contrôle lui est devenu nécessaire, et il a dû l'organiser dans son intérêt bien entendu. L'histoire nous a conservé de cette institution un modèle typique et saisissant dans les *missi dominici*[1] de Charlemagne. Vue de loin, dans l'obscure confusion des temps féodaux, cette institution n'apparaît pas seulement comme une invention de génie; elle atteste une puissance d'organisation, une hauteur de vues, une fermeté de desseins qui suffiraient, à défaut d'autres qualités, pour recommander ce grand homme à l'admiration de tous les siècles.

Personne ne s'étonnera que le contrôle, à ses débuts, ait revêtu les formes les plus rudimentaires. Des règlements minutieux auraient mal convenu à des missions toutes de confiance, qui avaient pour unique maxime de faire prédominer les ordres du pouvoir souverain dans le conflit des intérêts subalternes, et qui n'étaient guidées dans leurs actes que par cette seule considération. On s'étonnera moins encore que les intérêts subalternes aient supporté impatiemment l'intervention du contrôle et se soient efforcés de le déjouer. Quoique l'histoire ne nous ait pas renseignés très abondamment sur les résultats positifs des tournées d'inspection des *missi dominici* de Charlemagne — dont on peut parler sans faire sourire, même à onze cents ans de distance, à propos de contrôle, puisqu'ils étaient principalement des contrôleurs — nous savons cependant que les redressements de torts opérés par les *missi dominici* n'ont pu se faire sans une lutte ouverte ou latente entre les intérêts en jeu.

L'homme se retrouve le même à toutes les époques, sous toutes les latitudes. Même à défaut d'intérêt, l'amour-propre se cabre par

[1] « Les *missi dominici* étaient les yeux de l'empereur, les messagers prompts et fidèles, qui parcouraient sans cesse tout l'empire, réformaient, dénonçaient les abus. » (Michelet, *Histoire de France*, t. I, p. 357.)

Comme pour tous les contrôles à leurs débuts, et, par exemple, pour le contrôle de la marine sous Colbert, les envoyés de Charlemagne remplissaient à la fois des fonctions de contrôle et des fonctions d'administration. Mais l'objet principal de leur mission étant de s'assurer si les ordres de l'empereur, ses capitulaires, étaient obéis. On peut dire d'eux qu'ils étaient contrôleurs, avant d'être administrateurs.

une impulsion naturelle contre toute parole ou action qui le contrarie. Il avoue difficilement ses fautes et ses erreurs. Sa tendance instinctive est de les couvrir, quand il ne peut les justifier, et, en cas de non-réussite, il met en œuvre tous les moyens possibles de se soustraire aux conséquences de ses actes. Pour peu que la loi ou le règlement qui fonde le contrôle manque de clarté et de précision, une controverse surgit et se prolonge. A la lutte des intérêts se superpose la lutte des passions. La situation est pire et la confusion arrive au comble, quand la loi ou le règlement ne trouve pas un appui résolu dans l'autorité chargée de les faire respecter.

C'est l'histoire du contrôle de la marine, comme de tous les contrôles. Un regard un peu attentif, jeté sur les phases successives qu'il a traversées, nous permettra de mieux saisir la portée du projet de loi qui est soumis à nos délibérations.

L'opinion a été émise à la Chambre des députés que ce projet venait trop tôt en discussion et qu'il aurait dû s'offrir au Parlement dans une conception d'ensemble, embrassant toute l'organisation maritime. Sans nier les avantages d'une loi générale pour faire régner le concert et l'harmonie dans une œuvre aussi complexe que notre organisation maritime, on ne saurait se dissimuler les difficultés d'un pareil travail, qui renverrait cette étude si délicate et si vaste à une époque indéterminée. Le Parlement ne s'est pas arrêté à cette considération, quand il a voté d'autres lois spéciales pour les officiers de vaisseau et les officiers mécaniciens. Il a pensé sans aucun doute qu'à chaque jour suffisait sa tâche et que, si une loi d'ensemble était désirable, les lois de détail, sériant les questions pour les résoudre plus facilement, étaient seules possibles au milieu d'un si grand nombre de sujets, touchant à toutes les branches de l'économie sociale et politique, qui sollicitent de nos jours l'attention du législateur.

---

## HISTORIQUE DU CONTRÔLE DE LA MARINE.

---

### § 1. — *Avant la Révolution.*

Comme le dit Boursaint[1], « l'inspection remonte à l'origine de l'établissement naval ».

Sans parler de l'édit du 23 mai 1571 portant création d'un office de « controlleur général des galères » et d'un acte du 19 juillet 1573 donnant « provisions de l'office de controlleur général de la marine du Ponant », l'édit sur l'amirauté, de mars 1584, mentionne des « controlleurs de la marine ayant une action directe sur la liquidation des dépenses ».

Le règlement du 29 mars 1631 prévoit la fonction de contrôleur permanent concurremment avec celle de commissaire. Les détails manquent pour déterminer l'étendue des attributions du contrôleur. Mais il n'y a pas à douter que le génie de Richelieu, si épris d'ordre et de régularité, ait organisé l'administration maritime suivant un plan d'ensemble, où l'application des règlements avait ses garanties et sa sanction.

L'institution se dégage avec plus de netteté dans les édits de Colbert[2]. Deux droits sont formellement reconnus au contrôleur, celui de présenter des observations à l'intendant du port et celui de correspondre directement avec le ministre. C'était assez pour assurer à la fonction du contrôleur respect et considération. Mais sa subordination à l'intendant l'empêchait de produire tous les résultats utiles qui naissent seulement d'une activité indépendante.

Au fond, dans le système imaginé par Colbert et continué par ses successeurs immédiats[3], la garantie du pouvoir central contre les abus administratifs ou les désordres financiers des ports résidait dans l'opposition intrinsèque des deux grandes divisions des ser-

[1] *Mémoire sur l'inspection de la marine*, juillet 1832. *Écrits divers*, page 219.
[2] Voyez *les édits des* 6 *octobre* 1674 *et* 19 *juin* 1678.
[3] Voyez l'*ordonnance du* 15 *avril* 1689.

vices maritimes, les services de la flotte, essentiellement dépensiers, et les services civils de l'intendant, chargés de contenir les dépenses dans les limites des crédits accordés. Sans doute ce dualisme pouvait n'être pas sans efficacité pour maintenir un certain équilibre entre les forces antagonistes. Cependant on ne peut se dissimuler qu'il devait engendrer fatalement des dissensions intestines, une rivalité d'influence des services concurrents, ainsi que des vicissitudes inévitables, qui n'étaient pas favorables au développement régulier de notre puissance maritime.

Ces effets pernicieux furent tempérés par la vigilance et la fermeté de Colbert, tant que vécut cet administrateur incomparable. Ils apparurent avec plus de liberté et se manifestèrent sur une plus vaste échelle sous ses successeurs. Le pouvoir de l'intendant, tout en restant théoriquement prépondérant dans le port, fut tenu en échec, dès que l'élément militaire eut obtenu d'y être représenté par un organisme distinct et d'y remplir sa fonction propre sur un pied d'égalité avec le pouvoir civil. Même cette égalité ne dura pas longtemps. La partialité des ministres de Louis XV pour l'élément militaire fit pencher la balance en faveur de ce dernier, et la conception organisatrice de Colbert se trouva de la sorte complètement faussée[1]. Néanmoins, dans une vue tardive de réaction contre ces défaillances ministérielles, l'ordonnance du 27 septembre 1776 tendit à donner à l'organe du contrôle une consistance plus grande. Elle le constitua en corps spécial, énuméra méthodiquement ses obligations, soumit à sa surveillance toute l'administration du port, et, par une innovation digne d'être remarquée, le rattacha à une administration centrale. Ces mesures de prévoyance étaient justifiées et partout rendues nécessaires par la confusion inextricable qui régnait dans la comptabilité des ports et par la licence impunie des services consommateurs, qui ne respectaient aucune règle financière. Mais, toutes sages et opportunes qu'elles pouvaient paraître et qu'elles étaient effectivement, elles devaient se heurter au mauvais vouloir du parti militaire, qui avait acquis trop de soutiens à l'extérieur pour se plier, dans les arsenaux, à d'importunes remontrances.

[1] Ordonnance du 25 mars 1765.

## § 2. — *Pendant la Révolution et le Premier Empire.*

A la faveur de ces conflits d'influences, les désordres allèrent croissant dans l'administration des ports. La Révolution voulut y remédier par une mesure radicale, qui lui fut inspirée encore plus par sa défiance de l'esprit militaire que par l'expérience du passé. L'article 2 du décret du 21 septembre 1791 ordonna que l'administration des ports serait purement civile et incompatible avec toute fonction militaire. C'était se priver volontairement des connaissances pratiques du marin dans un moment où des besoins urgents ne laissaient pas le loisir de reprendre, en l'améliorant, la conception de Colbert.

Toutefois, si le législateur recourait à cette conception comme au seul moyen immédiat d'en finir avec les abus d'une marine aristocratique, il se réservait de la remplacer par un système mieux étudié et plus conforme aux idées ainsi qu'aux nécessités nouvelles. En prescrivant au pouvoir exécutif d'assujettir les services administratifs et militaires des ports à des règlements calqués sur les ordonnances de 1689 et de 1765, il spécifia expressément que ces règlements seraient faits à titre provisoire, en attendant le moment où l'Assemblée nationale serait en mesure de statuer définitivement sur l'organisation des services en question.

Le contrôle eut sa part dans les préoccupations de l'Assemblée nationale. Le décret du 21 septembre 1791 lui confia le dépôt des minutes, marchés, états de recettes et fournitures, plans et devis, ordonnances, brevets et ordres du roi, ainsi que des comptes de dépenses et de recettes. Il lui fit une obligation d'inspecter et de vérifier toutes les recettes et dépenses de fonds et de matières, les revues, fournitures, marchés et adjudications, l'emploi des hommes et des matières dans les travaux. Il lui reconnut le droit de faire à ces divers sujets toutes les réquisitions et remontrances qui lui paraîtraient bonnes et de rendre compte au ministre, s'il n'était pas fait droit à ses observations. S'il le subordonna à l'ordonnateur pour la police de ses bureaux et l'exactitude de son service, il eut soin de l'en déclarer indépendant pour tous les détails de son inspection, et il mit à sa libre disposition toutes les pièces, tous les documents nécessaires. En même temps, pour définir avec

précision le caractère de son action, il décida que le contrôleur ne pourrait arrêter ni suspendre l'exécution d'aucun ordre de l'ordonnateur.

Trois années s'écoulèrent avant que le législateur, débordé par le torrent des événements, pût élaborer l'organisation définitive des ports et arsenaux, prévue et annoncée par le décret du 17-19 août 1792. Le nouveau système, qui prit corps dans le décret du 2 brumaire an IV (24 octobre 1795), ne diffère pas dans ses traits essentiels du système contenu dans le décret du 21 septembre 1791. Un administrateur unique, sous le titre d'ordonnateur de marine, continue de présider à l'administration des ports militaires. L'incompatibilité entre les fonctions administratives et les fonctions militaires est édictée à nouveau. A chaque port militaire est attaché un contrôleur de marine, dont le rôle, les obligations et l'indépendance sont définis avec une précision plus grande que par le passé. Citons, à ce propos, l'article 14 du décret, qui énumère ses attributions :

« Art. 14. — Le contrôleur de marine aura inspection sur toutes « les recettes et dépenses de fonds et de matières, sur la conservation des effets et munitions dans les magasins, sur les revues des « entretenus et des équipages des bâtiments, sur l'emploi des « matières et du temps des ouvriers et sur les adjudications, marchés et traités pour fournitures et ouvrages.

« Il vérifiera toutes les opérations de comptabilité et visera toutes « les pièces à la décharge du payeur.

« Il maintiendra, dans toutes les parties du service, l'exécution « ponctuelle des lois et règlements, des arrêtés du Directoire exécutif et des ordres du ministre et requerra tout ce qu'il jugera « convenable pour leur entière exécution. Il inspectera et vérifiera, au moins une fois par année, les rôles et registres relatifs « à l'inscription et au service des gens de mer, ainsi que la situation des caisses des invalides des marins de l'arrondissement, « et il remettra à l'ordonnateur une copie du procès-verbal de son « inspection.

« Il aura le dépôt public des lois, règlements, décisions, ordres, « brevets, commissions, devis, mémoires, procès-verbaux, etc., etc., « et en délivrera au besoin des extraits ou copies collationnées. »

L'article 15 porte que le contrôleur sera indépendant dans l'exercice de ses fonctions, « mais il ne pourra, dans aucun cas, arrêter « ni suspendre l'exécution des ordres de l'ordonnateur, qu'il infor- « mera des abus et des irrégularités qu'il remarquera ».

Aux termes de l'article 50, qui établit un conseil d'administration du port, le contrôleur est tenu d'assister aux séances de ce conseil avec voix représentative. Il peut même, d'après l'article 53, requérir de l'ordonnateur que le conseil d'administration s'assemble extraordinairement. Enfin, le décret donne au contrôleur, pour le seconder, des sous-contrôleurs et des commis de marine, qui le suppléeront au besoin.

Il n'est pas douteux qu'un pareil système, qui tenait à l'écart de l'administration des arsenaux l'élément militaire, cadrait mal avec l'état de guerre maritime, créé ou subi par la Révolution. Il rendait bien difficile, sinon impossible, l'unité de vues et la rapidité d'exécution indispensables en semblable occurrence.

En outre, s'il était en harmonie avec les idées qui avaient cours au début de la Révolution sur la subordination légale du pouvoir militaire au pouvoir civil, il perdait fatalement du terrain dans l'opinion publique, à mesure que l'impuissance et la confusion dans le pouvoir civil accentuaient davantage les titres et l'importance acquis par le pouvoir militaire.

Cette double considération motiva la réforme accomplie dans l'administration maritime par le premier consul Bonaparte, sans même qu'il soit besoin de faire intervenir, pour l'expliquer, le penchant naturel de son caractère.

*
* *

Le règlement du 7 floréal an VIII (27 avril 1800) sur l'organisation de la marine créa six arrondissements maritimes, dirigés chacun par un préfet, qui recevait immédiatement les ordres du ministre et devait les faire exécuter. Tous les services du port relevaient de son autorité. Seul, il avait la correspondance habituelle avec le ministre. C'est lui qui dirigeait toutes les opérations et tous les travaux de l'arsenal. Ainsi se trouvait réalisée l'unité d'administration.

Mais en même temps, pour contenir le nouveau pouvoir dans les limites réglementaires et pour renseigner le Premier Consul sur la

marche régulière des services, le même décret institua, dans chacun des arrondissements, un inspecteur, qui avait pour mission, tout en cessant de porter le nom de contrôleur, de remplir les fonctions précédemment attribuées à ce dernier, notamment celle de « vérifier si l'emploi des hommes de mer de tout état et des ouvriers des ports était conforme à la demande faite et à la destination assignée », celle aussi de « comparer le nombre d'hommes employés avec la quotité de solde payée ou de rations fournies, et de redresser les erreurs ou doubles emplois », et enfin celle de « faire observer les formes établies par les lois dans tous les actes, baux, adjudications, marchés, recettes et comptabilités ».

Les stipulations, déjà consignées dans le décret du 21 septembre 1791 et dans celui du 2 brumaire an IV, sur la nature du contrôle et sur l'indépendance du contrôleur, étaient reproduites dans le nouveau règlement en termes tout à fait explicites. Il y était dit que les inspecteurs ne pourraient diriger ni arrêter aucune espèce de travaux ni d'opérations; qu'ils exerceraient leurs fonctions dans une entière indépendance de toute autorité, même de celle du préfet, qui ne pourrait arrêter ni suspendre leurs inspections; qu'ils ne rendraient compte qu'au ministre de la marine et qu'ils auraient libre entrée dans les bureaux et ateliers, de même qu'ils auraient communication « de tous états, registres ou pièces publiques dont ils désireraient prendre connaissance ».

Un autre article du règlement voulait « que la recette des matières de tous genres et des ouvrages faits à l'entreprise ou confectionnés dans les ports eût lieu en présence de l'inspecteur ou de ses subordonnés ». Enfin, le règlement adjoignait aux inspecteurs des sous-inspecteurs et des commis, dont le nombre et le traitement devaient être fixés par un arrêté ultérieur, qui parut le 7 thermidor an VIII et composa le corps de l'Inspection de 5 inspecteurs, 22 sous-inspecteurs et 55 commis.

§ 3. — *Pendant la Restauration et le règne de Louis-Philippe.*

Cette première charte de nos préfectures maritimes dura jusqu'en 1815. Les documents de l'époque, ceux-là du moins qui sont à notre connaissance, ne nous renseignent pas beaucoup sur les effets matériels et moraux de la nouvelle organisation. On trouverait sans

doute les indications qui nous manquent aux archives du ministère de la marine dans les rapports de l'inspection. Mais, en l'absence de documents publics, il est à présumer que le Premier Consul devenu empereur ne toléra pas que son décret fût lettre morte et qu'il sut en ordonner et en assurer l'exécution. Au témoignage de Boursaint, le service de la marine n'a jamais été plus régulier ni plus fort.

La création consulaire ne fut pas du goût des Bourbons. Dès l'année même de leur rentrée en France, une ordonnance royale, celle du 29 novembre 1815, supprima les préfectures maritimes. Les motifs allégués furent la convenance de mettre en harmonie les principes de l'administration maritime avec ceux de l'administration générale du royaume, l'inconvénient d'abandonner à une seule volonté les intérêts publics et l'exécution des ordres du pouvoir, la nécessité de séparer des attributions essentiellement distinctes et de rendre effectives une responsabilité et une surveillance devenues illusoires à force d'être étendues. Ces considérations furent estimées d'autant plus concluantes qu'elles permettaient à la royauté restaurée de restaurer aussi d'anciennes institutions « dont l'expérience de plus d'un siècle, disait-elle, a démontré les avantages et qui ont si puissamment contribué aux succès de la marine militaire, en même temps qu'elles ont apporté la plus parfaite régularité dans les opérations administratives ».

En conformité de ces vues, l'ordonnance du 29 novembre 1815 répartit la direction des ports militaires, auparavant concentrée dans les mains d'un seul, entre un intendant de la marine et un commandant. Il avait paru à ses auteurs que l'inspection, telle que l'avait instituée le règlement du 7 floréal an VIII, n'avait pas assez d'indépendance et de force pour balancer le pouvoir du préfet maritime. Mais ils jugèrent qu'avec la nouvelle organisation des arsenaux il suffirait de confirmer les attributions qu'elle tenait des décrets antérieurs. Toutefois l'ordonnance ajouta à ces attributions ordinaires, qu'elle énuméra dans des termes identiques à ceux du décret du 2 brumaire an IV, sauf pour la partie dépendant du commandant militaire, le droit de vote en conseil d'administration du port pour les adjudications et les marchés. De plus, conformément à l'idée dominante qui prévalait dans le nouveau système, elle rétablit la dénomination primitive du contrôle.

Les auteurs de ce système s'étaient ingéniés à bien définir les at-

tributions du commandant du port et celles de l'intendant, de manière à éviter les froissements et les complications de forme, et ils se flattaient d'y avoir réussi. Mais ils s'aperçurent, après une expérience de plusieurs années, que la double action exercée par les deux chefs du port amenait les lenteurs les plus regrettables et confondait si bien les responsabilités que le Gouvernement se trouvait dans l'impuissance de les discerner. Les services n'agissaient plus avec ensemble. Ils subissaient des impulsions divergentes et tendaient à se contrarier sans cesse, faute d'un centre d'action « capable de les maintenir dans de justes rapports et de les faire concourir au but commun ». On était donc ramené au système de l'unité de pouvoir dans le port et par conséquent « d'une autorité élevée, prépondérante et dégagée de toute rivalité ».

Bref, c'était le retour aux préfectures maritimes, que rétablit l'ordonnance du 27 décembre 1826. Il eût fallu, en opérant cette restauration, se ménager un contrepoids, une sorte de garantie contre les abus possibles de l'institution qu'on venait de relever. Ce contrepoids, on l'avait ou l'on pouvait l'avoir dans un contrôle indépendant. Mais, loin de l'utiliser, on sembla prendre à tâche de l'amoindrir. Était-ce une vue fausse de l'esprit, qui ne concevait pas qu'après avoir élevé dans le port une autorité directrice, on créât à côté d'elle une fonction indépendante? Était-ce plutôt l'influence grandissante de la nouvelle autorité? Toujours est-il que la décadence du contrôle coïncida avec la réforme administrative qui venait de s'effectuer.

L'ordonnance du 17 décembre 1828 commença par remplacer la dénomination de contrôleur par celle d'inspecteur. Mais, ce qui fut beaucoup plus grave, elle rangea expressément l'inspecteur sous les ordres du préfet maritime et le nomma, en dernière ligne, dans la liste des chefs de service placés sous sa direction. Vainement elle lui prescrivit de requérir, dans toutes les parties de l'administration soit du préfet maritime, soit des chefs de service, l'exécution ponctuelle des lois, ordonnances, règlements et ordres ministériels. Vainement aussi elle lui garda la faculté de correspondre directement avec le ministre et de lui adresser celles de ses observations auxquelles il n'aurait pas été satisfait par les chefs de service ou par le préfet. L'inspection cessait d'être indépendante, dès lors qu'on l'obligeait d'obéir au préfet et qu'on la soumettait à son autorité.

D'autres articles de l'ordonnance accentuaient encore la situation

subordonnée de l'inspecteur. C'est ainsi qu'il lui était défendu d'inspecter, en cas d'urgence, les ports et quartiers de l'arrondissement, sans en avoir obtenu l'autorisation du préfet maritime. Une preuve évidente, d'ailleurs, que l'inspection avait changé de caractère dans l'esprit de la nouvelle organisation et qu'elle se confondait avec une simple surveillance administrative nous est fournie par l'ordonnance du 8 février 1829, relative aux nombre, grades et fonctions des officiers d'*administration de la marine*. Dans cette ordonnance, qui règle en commun la constitution des deux corps du Commissariat et de l'Inspection, le ministre se réserve par l'article 34 « quand il le jugera utile au bien du service », la faculté « d'admettre des officiers d'administration dans le corps de l'Inspection ou des officiers de l'inspection dans celui de l'administration ». La distinction entre ces deux corps d'officiers n'est plus qu'une terminologie oiseuse, en opposition avec l'intitulé même de l'ordonnance, qui les confond sous une seule et même appellation.

Il n'y avait plus qu'un pas à faire, moins qu'un pas, un geste, il n'y avait qu'une signature à donner, pour être tout à fait dans la vérité de la situation, en supprimant l'inspection. Ce fut l'affaire d'une dernière ordonnance, celle du 3 janvier 1835, qui réunit l'inspection et le commissariat sous le titre de corps du Commissariat de la marine.

Toutes les fonctions de l'inspection passèrent au nouveau corps. Ce qui avait survécu jusque-là de l'indépendance ancienne disparut, et c'en fut fait de la liberté du contrôle. Il fut formellement spécifié, dans l'article 4 de l'ordonnance, que le nouveau corps serait sous l'autorité du préfet maritime, en ayant toutefois la faculté de correspondre avec le ministre, et, dans l'article 23, que les tournées d'inspection dans les ports et quartiers de l'arrondissement n'auraient lieu que sur l'ordre du ministre de la marine ou, en cas d'urgence, sur l'ordre du préfet, qui devrait en rendre compte au ministre. Pour marquer encore plus nettement cette dépendance, le même article obligea le commissaire général, dans le cas où il jugerait indispensable de se transporter inopinément dans un port ou quartier, d'en demander l'autorisation au préfet maritime, qui demeurait libre de l'accorder ou de la refuser, sauf à rendre compte immédiatement au ministre des motifs de sa décision.

Ainsi, l'inspection se transformait en pure surveillance à l'usage du préfet maritime.

Pour justifier cette disparition du contrôle et pour donner le change à l'opinion publique, les considérants de l'ordonnance affectèrent de déclarer incomplète l'organisation du corps de l'Inspection et de réclamer un contrôle plus efficace, plus étendu et plus permanent sur les dépenses de toute nature de la marine. En même temps, pour s'excuser de détruire l'inspection, au lieu de lui donner plus de force, en développant ses cadres, ils invoquèrent l'économie qu'on pouvait réaliser, en confiant le rôle de l'inspection au corps de l'administration maritime, « qui déjà se trouvait virtuellement amené à exercer un contrôle sur les dépenses de la marine ».

Ce que fut l'économie espérée et promise sous le régime établi par l'ordonnance du 3 janvier 1835, les Chambres l'apprirent un peu plus tard avec stupeur. Le ministre de la marine se vit contraint de leur demander 93 millions de crédits extraordinaires pour combler des déficits, où le manque de contrôle avait certainement sa part, une part peut-être prépondérante. M. Châtelain, directeur actuel du contrôle et commissaire du Gouvernement, a pu dire à la tribune de la Chambre, en défendant le projet de loi qui fait l'objet de ce rapport, que, sous le régime de l'ordonnance du 3 janvier 1835, « on a volé à pleines mains et à pleines poches dans la marine ». Il a rappelé un procès célèbre, le procès Rollet, sur lequel la marine de l'époque s'efforça « de faire la conspiration du silence ». Les pièces concernant les principaux coupables ont disparu. On ne retrouve dans aucune des bibliothèques de la marine les comptes rendus publiés, lors des débats, dans des brochures particulières. C'est seulement par la *Gazette des Tribunaux* qu'on a pu connaître les détails de ce procès, intenté à la requête du ministère public, malgré les résistances de l'administration[1].

Au surplus, la discussion des crédits extraordinaires provoqua à la Chambre des députés les aveux les plus complets sur les abus et les désordres de la comptabilité dans les ports et arsenaux. Nul doute que ces désordres ne fussent dus principalement au régime administratif en vigueur après 1835. A maintes reprises, les commissions de finances s'étaient plaintes de l'insuffisance du contrôle, et ces plaintes du Parlement n'étaient que l'écho de celles de la Cour des

[1] Voir annexe 1.

comptes et des commissions de vérification des comptes de la marine[1].

Aussi l'ordonnance du 14 juin 1844, qui rétablit le contrôle permanent des ports, fut-elle accueillie avec la plus vive satisfaction tant par les Chambres que par l'opinion publique. Sa publication fut précédée d'une étude des plus sérieuses, confiée à une commission mixte, créée tout exprès par un arrêté du 15 juin 1843, « pour examiner au premier degré un projet d'organisation nouvelle du contrôle et du service général des arsenaux de la marine ».

On consulta les conseils d'administration des ports et naturellement aussi le conseil d'amirauté. La conclusion de cette enquête fut que « l'institution créée par les ordonnances du 3 janvier 1835 et 11 octobre 1836 n'avait pas obtenu tous les résultats qu'on avait cru pouvoir en attendre et qu'il était devenu nécessaire de rétablir un corps spécial chargé du contrôle permanent dans les ports »[2].

Pour ôter toute raison d'être aux objections d'insuffisance qui avait servi de prétexte à la suppression du contrôle, il parut bon d'adjoindre au contrôle permanent un service d'inspections temporaires et de lui ménager, au centre du Département, « un point d'appui fortement organisé ». C'est sur cette triple base que le service d'inspection fut reconstitué.

L'ordonnance du 14 juin 1844, dont la plupart des dispositions sont restées en vigueur, peut être regardée comme le Code du contrôle de la marine. Elle renferme, au sujet de l'indépendance du contrôle et de son droit d'investigation, les déclarations les plus précises et en même temps les plus larges.

L'indépendance du contrôleur est consacrée de deux manières, par le texte et par le silence du texte. L'ordonnance énumère les chefs de service qui sont sous les ordres immédiats du préfet maritime. L'inspecteur ne figure pas dans cette énumération. Au con-

[1] Voici comment s'exprimait, en 1860, dans une déclaration générale de la Cour des comptes, M. le premier président Barthe :

« En reconstituant le service administratif des ports et des arsenaux sur les bases fondées en l'an VIII, l'ordonnance du 14 juin 1844 a mis fin aux désordres qui avaient attristé la période de temps écoulée de l'année 1835 à 1844 et qui avaient donné lieu à la demande et au vote d'un crédit extraordinaire de 93 millions. On doit être assuré, ajoute-t-il, que les principes sur lesquels reposent la séparation effective du contrôle et de l'action administrative et la surveillance efficace de la fortune de l'État sont désormais à l'abri de toute innovation qui pourrait les affaiblir. »

[2] *Préambule de l'ordonnance du 14 juin 1844.*

traire, l'ordonnance stipule que le contrôleur des ports n'est subordonné au préfet maritime que sous le rapport hiérarchique et qu'il relève, pour l'exercice de ses fonctions, de la seule autorité du ministre de la marine, avec qui il correspond directement. Toutefois, pour ne pas encourir le reproche d'amoindrir l'autorité du préfet sur l'administration du port dans son exercice légitime, elle impose au contrôleur l'obligation de surveiller l'exécution des ordres donnés par le préfet, comme il doit le faire des ordres émanés du ministre.

La ferme volonté d'assurer la liberté d'action et la haute situation du contrôleur se remarque dans quelques détails. D'après les ordonnances antérieures, notamment celle du 17 décembre 1828, il était interdit au contrôleur d'aller en inspection dans les ports et quartiers de l'arrondissement sans l'ordre du ministre et même, dans les cas urgents, sans la permission du préfet, qui l'accordait ou la refusait à son gré. Dans son article 95, l'ordonnance nouvelle maintient, pour les inspections ordinaires, la nécessité de l'ordre ou plutôt de l'autorisation du ministre. Mais, pour les cas urgents, elle se contente d'exiger que le contrôleur informe de son déplacement le préfet maritime et rende compte sur-le-champ au ministre. Dans les séances du conseil d'administration du port, le contrôleur siège en face du préfet, président, qui a le major général à sa droite, les autres membres prenant rang en raison de leur grade.

Les droits de surveillance et d'investigation du contrôleur sur tous les actes administratifs et toutes les affaires qui se traitent dans le port sont également confirmés et étendus. Non seulement tous les établissements affectés à quelque service que ce soit lui sont ouverts, non seulement il lui est donné « communication sur place des registres et matricules, états et pièces quelconques dont il demande à prendre connaissance », mais, par une innovation significative, l'ordonnance veut que, « s'il juge convenable de faire des vérifications plus approfondies et de faire transporter les pièces nécessaires dans ses bureaux, elles lui soient remises sur son récépissé d'après l'autorisation préalable du préfet maritime ».

En matière de recensements, l'ordonnance prescrit au contrôleur de veiller à ce qu'ils aient lieu aux époques convenues dans les magasins, ateliers et dépôts. Mais, au lieu que, précédemment et conformément à l'esprit de la transformation survenue dans le

régime du contrôle, l'ordonnance du 11 octobre 1836 avait subordonné les recensements inopinés dans les ateliers, magasins et dépôts à terre « à l'autorisation spéciale du préfet maritime », désormais le contrôleur aura le droit de « provoquer pour des recensements imprévus les ordres du préfet maritime ». La différence des systèmes se révèle manifestement dans la différence des formules.

Les rapports du contrôle avec les services sont très sagement réglementés. Si la faculté lui est reconnue de procéder à des appels et contre-appels d'ouvriers, et s'il lui est ordonné de veiller à ce qu'il ne se glisse dans les écritures des services ni variations, ni lacunes, ni arriéré, il est déclaré formellement que le contrôleur ne peut diriger, empêcher ou suspendre aucune opération. A cet égard, la procédure qui lui est tracée écarte tout péril d'obstruction ou d'empiètement. Relève-t-il quelque irrégularité dans un service : il doit en avertir immédiatement le chef du service et, en cas de besoin, la signaler au préfet maritime. S'il n'est pas fait droit à ses observations, il doit les transmettre au ministre « en relatant, à côté des faits irréguliers, les lois, ordonnances et règlements qui lui paraîtront avoir été enfreints ». Comme complément de cette surveillance permanente, le contrôleur a le devoir d'adresser, tous les trois mois, au ministre, un rapport sur la situation de son service, et, à la fin de l'année, un mémoire raisonné sur l'ensemble du service du contrôle dans l'arrondissement.

Les considérants de l'ordonnance annoncent un service d'inspections extraordinaires. Le principe seul en est posé dans l'article 5, qui renvoie à une ordonnance spéciale pour l'organisation du nouveau service.

La dernière partie de l'ordonnance, qui n'est pas la moins intéressante, concerne la constitution d'un contrôle central. Nous avons vu que le but avoué de cette création est de donner au contrôle local, auprès du ministre, un solide point d'appui. A cette fin, il est créé un directeur du contrôle central, spécialement chargé de centraliser au ministère toutes les opérations du contrôle des ports. Son personnel se compose d'un contrôleur, de deux sous-contrôleurs et d'un certain nombre de commis. La correspondance des contrôleurs des ports avec le ministre passe par le contrôle central, qui en extrait les faits intéressant les divers services, à la connaissance desquels il les porte.

Mais le rôle du nouvel organe s'étend à d'autres matières. L'ordonnance veut que le directeur du contrôle participe aux conférences des directeurs de l'administration centrale et, dans les cas ressortissant aux attributions du contrôle central, aux séances du conseil d'amirauté, s'il n'est déjà membre de ce conseil. Elle veut aussi qu'il soit spécialement consulté sur les bases du budget annuel de la marine et qu'il donne son avis sur tous les faits motivant des demandes de crédits extraordinaires et supplémentaires. Elle exige la vérification et le visa du contrôle central pour la répartition des fonds entre les ports et les payements à effectuer par ordonnances directes du ministre. Elle soumet à son examen les clauses et conditions des marchés passés à Paris ou à l'étranger pour les besoins du ministère ou pour les services des ports. Un de ses agents doit assister à toutes les adjudications et à tous les marchés qui ont lieu à Paris. Aucun procès-verbal n'en peut être présenté à l'approbation ministérielle qu'après visa du contrôle central.

Le contrôle central a également à vérifier et à viser la comptabilité financière du Département et les diverses comptabilités qui sont centralisées dans les bureaux du ministère, ainsi que les pièces à l'appui. Il est aussi chargé d'instruire et de suivre, soit devant le Conseil d'État, soit devant les tribunaux, les affaires litigieuses relatives à l'exécution des marchés ou à des questions de propriété domaniale ou autres questions diverses.

Cet exposé rapide des points qui nous frappent le plus dans l'ordonnance de 1844 témoigne de l'impression produite sur le gouvernement d'alors par les résultats déplorables que l'abolition de l'inspection permanente avait entraînés à sa suite. On ne s'expliquerait pas, sans cela, la puissante organisation donnée au contrôle de la marine et les prérogatives anciennes et nouvelles concédées aux membres de ce corps. On pourrait même penser que le désir de fortifier cette institution dépassa quelque peu la mesure, en mêlant aux attributions du contrôle certaines attributions d'ordre plutôt administratif, que des ordonnances et des décrets postérieurs, par exemple l'ordonnance du 13 mai 1846, lui retirèrent avec raison. Il est très probable, pour ne pas dire certain, que, si le pouvoir avait tenu la main fermement à la mise en pratique du régime nouveau, la situation faite au contrôle par l'ordonnance de 1844 aurait

prévalu sur les mauvais vouloirs et se serait assez vite consolidée pour triompher définitivement des résistances qu'elle ne manqua pas de soulever.

### § 4. — *Après la Révolution de février.*

Malheureusement les institutions les meilleures se ressentent des temps et des milieux. Leur efficacité dépend beaucoup des hommes et des circonstances. Les ministres de Louis-Philippe, à qui incombait la mission d'appliquer l'ordonnance de 1844, commirent une première faute, celle de laisser l'œuvre incomplète et dénuée d'un moyen d'action qu'ils avaient présenté eux-mêmes comme indispensable. Ils oublièrent ou négligèrent d'organiser le service des missions temporaires, qui eût été un gage de protection et un réconfort des plus sérieux pour le contrôle permanent des ports.

Ils commirent une seconde faute, plus grave que la première : ils se désintéressèrent absolument des affaires portées à leur connaissance par le contrôle des ports, des fautes qui leur étaient signalées, du peu de cas que l'autorité maritime faisait des observations du contrôleur. De la sorte, ils livrèrent le contrôle à la risée des services contrôlés. Les témoignages abondent de cette disposition d'esprit déplorable dans l'enquête parlementaire de 1849. On ne peut les lire sans tristesse ou même sans indignation.

En vain quelques-uns des ministres de la marine, après la Révolution de février, s'efforcèrent de réagir contre ces coupables défaillances. En vain ils manifestèrent, à l'égard du contrôle, les intentions les meilleures. En vain ils rédigèrent à son sujet de très belles circulaires [1]. Leur bonne volonté fut impuissante à tirer le contrôle du discrédit où il était tombé, étant donné surtout que de très graves événements politiques détournaient leur attention, et par surcroît de mal, ne leur laissaient aucune perspective de durée.

En outre, la Révolution de février, en renversant presque sans aucun effort les assises du pouvoir royal, avait fait éclater aux yeux le caractère fictif et la fragilité de la plupart d'entre elles. Par là, elle avait provoqué une défiance universelle de tout le régime administratif. La marine ne pouvait échapper à cette suspicion. D'ailleurs,

[1] Lire la circulaire d'Arago, *Bulletin officiel de la marine*, 1848, 1er semestre, page 216.

depuis quelques années, elle était accusée, au delà de toute mesure, de gaspiller inutilement ses crédits annuels. Ses budgets passés au crible des commissions chargées de les étudier, donnaient lieu à des révélations effrayantes au sujet de son administration et de sa comptabilité. Aussi, à la demande de deux de ces commissions, la commission du budget et une commission des crédits supplémentaires, l'Assemblée nationale décréta, le 31 octobre 1849, une enquête parlementaire sur la situation et l'organisation des services de la marine.

Une commission de quinze membres, élue au scrutin de liste, fut investie de pleins pouvoirs pour mander et entendre les personnes, provoquer et recueillir les renseignements, effectuer les recherches et vérifications qui lui sembleraient utiles et propres à faire la lumière sur l'objet de sa mission. La commission choisit Jules Dufaure pour président. Un pareil choix serait pour nous, à défaut de tout autre indice, une preuve décisive que l'enquête fut conduite avec une complète impartialité. Nous ne pouvons douter non plus, en parcourant la liste des déposants, que la commission ait fait appel aux compétences les plus certaines et aux lumières les plus incontestables.

Mais il est arrivé alors ce qui arrive toujours en temps de révolution. Le besoin d'unité dans le pouvoir fait illusion sur la faiblesse inhérente aux hommes qui le gèrent. La commission, composée en majorité d'hommes politiques que leur passé attachait au principe d'autorité, devait viser à le restaurer dans l'administration publique, à un moment surtout où les excès de la liberté nuisaient fatalement à sa cause. Pendant qu'on discourait, au sein de l'Assemblée nationale, sur l'opportunité de la nomination d'une commission d'enquête, de longs débats sur l'attentat du 13 juin se déroulaient devant la Haute Cour de justice. On juge par là de l'état des esprits dans l'Assemblée nationale.

Nous avons dit que les ministres de la marine s'étaient, en quelque sorte, désintéressés de l'inspection permanente des ports. Ne pouvant ou n'osant violer ouvertement les prescriptions de l'ordonnance du 14 juin 1844, si peu de temps après sa promulgation et les discussions parlementaires qui avaient mis en relief les services du contrôle des arsenaux et la nécessité de le fortifier, ils continuaient de recevoir les rapports des inspecteurs, mais sans

daigner y répondre. Les membres de la commission d'enquête constataient le fait dans tous les ports. « Les observations du contrôle, pris dans son ensemble, demandait le président de la commission au contrôleur en chef de la marine à Toulon, ont-elles toujours une suite ? » — « Très rarement, répondait le contrôleur. Sous ce rapport, le contrôle n'a pas lieu d'être satisfait. Le contrôle ne peut directement redresser les abus ; il est obligé de s'adresser à ceux qui ont le pouvoir. S'ils ne tiennent pas compte de ses observations, le contrôle n'atteint pas le but qu'on a dû se proposer en le rétablissant. Tout contrôle quelconque, si les choses devaient rester dans l'état où elles sont depuis deux ans, serait complètement inutile ; il vaudrait beaucoup mieux le supprimer [1]. »

Le contrôleur central, honteux de cet état de choses et incapable de forcer le bon vouloir du ministre, se réfugiait, pour pallier son impuissance, dans des excuses misérables. « M. le Président fait observer que les contrôleurs des ports se plaignent de ne pas recevoir de réponse à leurs observations et de ne pas savoir, par conséquent, si le ministre leur donne tort ou raison. »

« Le contrôleur répond qu'il connaît ces plaintes, mais que le défaut de réponse aux observations des contrôleurs des ports tient à la nature des choses. Si on leur répondait, il faudrait leur dire : Vous avez tort ou vous avez raison. Eh bien ! dans la plupart des cas, on ne peut leur dire, vous avez tort, et, d'un autre côté, l'insuffisance des règles, le besoin de donner cours à une opération commencée, *une foule de considérations qui tiennent à la situation de l'autorité administrative*, font qu'on ne peut pas non plus leur donner raison. Il vaut tout autant alors *ne pas leur répondre* que leur écrire des lettres *dilatoires* qui ne seraient, à vraiment parler, que des *accusés de réception* [2]. »

Les ministres ne se contentaient pas d'opposer aux observations des contrôleurs l'inertie du silence [3]. Ils allaient jusqu'à leur refuser péremptoirement la permission de faire des tournées dans les arron-

[1] *Enquête parlementaire sur la situation et l'organisation des services de la marine militaire*, tome II, page 35.

[2] *Enquête parlementaire*, tome II, page 674.

[3] Demande. — Pensez-vous que la création du contrôle ait beaucoup ajouté aux sécurités et aux garanties qu'avait l'État avant sa création ?

Réponse. — Cela aurait dû être. Mais le contrôle n'a jamais rendu les services qu'on

dissements et les établissements hors des ports[1]. Même les appels à la probité, venant de l'inspection des ports, n'avaient aucune prise sur leur âme. « Le contrôleur en chef de Toulon se plaint de n'être pas soutenu à Paris. Le contrôle ne plaît à personne, et, dans l'état, il est complètement inutile. Il cite des faits graves signalés par lui, tant à Brest qu'à Toulon, et qui se sont accomplis, malgré ses réclamations énergiques, au grand détriment de l'État. Tout récemment, il a fait des représentations sur la *décision ministérielle qui continue des relations avec un fournisseur de toile condamné par jugement de police correctionnelle.* Les rapports du contrôleur en chef avec les chefs de service de Toulon sont faciles. Ses rapports avec Paris sont *nuls* et sans effets[2]. »

Tous les préfets maritimes, à l'exception d'un seul, qui même n'était plus en fonctions, réprouvaient plus ou moins énergiquement l'inspection permanente[3].

Frappée de cette situation qui lui paraissait sans issue, la commission d'enquête conclut, non sans hésitation et regret, à la suppression du contrôle des ports et à son remplacement par un contrôle mobile, qui procéderait à des inspections temporaires et inattendues.

Le rapport de Lacrosse, qui propose cette suppression, est rempli d'imputations aussi malveillantes qu'inexactes à l'adresse du contrôle. Au lieu de mettre en cause la faiblesse ou la mauvaise volonté des ministres au sujet du silence gardé sur les plaintes émanées du contrôle des ports, il en rejette toute la responsabilité sur le contrôle central, qui pourtant se faisait inutilement auprès du chef du Département l'organe des observations et des doléances venues des arsenaux. Cependant l'auteur du rapport est obligé de

devait en attendre. Cela est indépendant des hommes, peut-être même de son organisation, de son institution; mais c'est une faute.

Cela tient à ce que *le contrôle n'a jamais eu la confiance d'aucun des ministres qui se sont succédé au pouvoir...* « Sur cent rapports présentés par les contrôleurs sur des points importants, il y en a quatre-vingt-dix-neuf auxquels il n'est donné aucune suite. » *Enquête parlementaire. — Déposition de M. de Roujoux, contrôleur en chef à Lorient*, tome II, page 6.

[1] *Enquête parlementaire*, tome II, pages 8 et 301.

[2] *Enquête parlementaire*, tome II, page 595.

[3] C'est le vice-amiral Casy. Sa déposition en faveur de l'inspection permanente est des plus affirmatives et des plus solidement motivées. (*Enquête parlementaire*, t. II, p. 97.)

convenir que les directions diverses de l'administration centrale se refusaient à tenir compte des notes qui leur étaient communiquées par le contrôle central. Toute cette portion de son travail se ressent d'un parti pris évident[1].

Comme indice des hésitations de la commission, on a cité plus d'une fois les paroles prononcées par son président, Dufaure, avant le vote de la grave mesure qui allait être prise:

« Il craint que l'inspection mobile proposée par la sous-commission ne réponde pas complètement au but qu'on avait voulu atteindre en créant le contrôle. Arrivant à des époques prévues ou imprévues, elle constatera les faits retenus par écrit, elle ne pourra pas constater la manière dont les faits se passent journellement. Quand l'inspection arrivera, tout prendra dans l'arsenal un air d'activité, et, le jour où elle partira, les irrégularités pourront recommencer. D'un autre côté, le contrôle, ce censeur établi au sein de l'arsenal, était l'objet de la répulsion de tout ce qui y vivait. Si l'on joint à cela que ses rapports étaient mis de côté à Paris, il est évident qu'il n'a pas rendu les services qu'on pouvait attendre de lui. Et cependant ce n'est pas sans hésitation que l'honorable président votera la suppression de ce corps, dont l'existence seule, menace incessante contre les irrégularités, a su empêcher une multitude d'abus dans les arsenaux[2].»

Il est impossible de signaler avec plus de bon sens et de force les défectuosités d'un système qui prétend faire de missions temporaires dans les arsenaux la modalité unique ou même la modalité prépondérante du contrôle de la marine. Le système de la commission y est exécuté de main de maître. L'adhésion de Dufaure à ce système est un acte de résignation, disons le mot, un acte de faiblesse indigne de ce grand esprit.

Quant à la valeur intrinsèque des arguments allégués contre le contrôle permanent, un autre membre de la commission, Dahirel, la fit connaître en quelques phrases.

« La commission peut se souvenir que beaucoup de notes du contrôle des ports ont soulevé des questions de la plus haute importance et que, si l'on avait donné suite aux observations du contrôle,

[1] *Enquête parlementaire*, tome I, pages 658 et 659.
[2] *Enquête parlementaire*, tome I, page 682.

dans beaucoup de cas on eût supprimé une multitude d'abus. Que, dans la plupart des témoignages de l'enquête, on ait dit que le contrôle ne servait à rien, cela se conçoit. Le contrôle est un embarras pour les divers services, et chacun cherche à s'en affranchir. Mais ce n'est pas une raison pour déclarer que l'institution est mauvaise. Si l'honorable membre est tombé d'accord avec la sous-commission pour supprimer le contrôle, c'est qu'il est convaincu que le contrôle ne fonctionnera jamais, parce que l'administration centrale ne le voudra pas[1], et parce que l'administration des ports ne le voudra pas non plus. Il suffit, pour acquérir cette conviction, de se rappeler ce fait significatif du contrôleur central disant à la commission qu'il était fâché de voir ses contrôleurs soulever certaines questions auxquelles on ne pouvait pas donner de solution par suite de l'organisation actuelle de la marine[2]. »

### § 5. — *Pendant le Second Empire.*

L'année même où se terminait l'enquête ordonnée par l'Assemblée nationale[3], le coup d'État de décembre détruisit toutes nos libertés et prépara l'avènement du pouvoir le plus autoritaire qui fut jamais. On aurait pu croire qu'un des premiers actes du nouveau pouvoir

[1] Il existe une note présentée au ministre le 3 janvier 1849 par le chef du contrôle central. Nous y lisons : « Les contrôleurs en chef de Brest, Toulon, Lorient et Cherbourg ont effectué en 1847 une tournée d'inspection dans les ports et quartiers de ces arrondissements. Leurs rapports, contenant des indications et des observations de la plus haute portée, ont été remis *in extenso* à la direction compétente, et, malgré les notes pressantes du contrôle central, cette direction, après six mois de possession de ces rapports, dont plusieurs points étaient relatifs à des besoins du service courant et urgent, n'y avait donné aucune suite. J'ose affirmer *qu'ils n'avaient point été lus.* » (*Enquête parlementaire*, t. I, p. 659.)

[2] *Enquête parlementaire*, tome I, page 681.

[3] L'enquête était terminée effectivement, mais la commission n'avait pas encore arrêté définitivement ses résolutions. Elle avait statué sur les rapports de ses sous-commissions. Il lui restait à entendre et à discuter le rapport général, dont la rédaction avait été confiée à son président, Dufaure. Sur ce dernier travail et sur les derniers actes de la commission, nous n'avons d'autres données que celles que nous avons trouvées dans l'avertissement mis en tête des deux volumes publiés : « Une partie du rapport général avait été lue à la commission avant le 2 décembre. On avait décidé qu'il serait imprimé et distribué en épreuves à chacun des membres de la commission, pour que les dernières délibérations fussent plus faciles. Elles ont été impossibles depuis le 2 décembre. La commission d'enquête ne pouvait pas plus se réunir que l'Assemblée dont elle émanait. Son travail demeure inachevé. » (*Enquête parlementaire. — Avertissement*, 30 janvier 1852.)

aurait été de réformer l'organisation de l'administration maritime dans le sens recommandé par l'enquête. Il n'en fut rien.

Bien loin de porter atteinte au contrôle de la marine, en l'amputant d'un de ses organes, le pouvoir impérial adopta une ligne de conduite tout opposée. Il avait la bonne fortune de posséder, en la personne de Théodore Ducos, un ministre de la marine aussi remarquable par la décision de son caractère que par son génie organisateur. Un tel ministre ne pouvait prendre le change ni sur la raison originelle des accusations formulées contre l'inspection permanente, ni sur les conclusions tendancieuses de la commission qui les avait recueillies. Il connaissait à fond l'histoire du contrôle de la marine, qu'il expose en deux pages, marquées au coin de la vigueur du langage et de la netteté de la conception, dans le rapport qui précède le décret du 12 janvier 1853. Admirateur de l'œuvre de Colbert, il en avait étudié tous les développements avec un esprit de critique éclairée. Comme lui, il avait compris que « la multitude innombrable d'opérations qu'entraînent la construction, l'équipement, l'armement des vaisseaux, les revues du personnel, la comptabilité des matières, les marchés, les travaux de toute nature ne pouvaient se passer d'un contrôle servant d'auxiliaire à l'action administrative pour rappeler incessamment à l'observation de la règle, pour prévenir les écarts, rétablir les bonnes traditions et ramener à chaque instant dans la main du chef du Département tous les éléments épars et variés de la direction ». Dans le règlement du 7 floréal an VIII, il avait retrouvé ce même contrôle, « non plus auxiliaire comme autrefois, mais indépendant sous le nom d'inspection, sans responsabilité administrative, ne relevant que du ministre et ne correspondant qu'avec lui seul ». Il l'avait vu s'affaiblir ensuite, notamment dans l'ordonnance du 17 décembre 1828, et s'acheminer progressivement vers sa suppression survenue en 1835. « L'auteur de cette ordonnance méconnut alors les traits distinctifs, le caractère essentiel du but qu'il devait atteindre, en réunissant deux institutions inconciliables et en fondant une administration qui devait se contrôler elle-même. »

Le rapport de Ducos confirme ce que nous avons dit au sujet de l'ordonnance de 1844 « réclamée par les vœux énergiques des Chambres législatives ». Peut-être ne rend-il pas assez complètement justice à cette ordonnance, dont il s'est largement inspiré lui-

même dans le décret qu'il a proposé. Peut-être la juge-t-il un peu trop à travers les accusations dont elle a été l'objet dans l'enquête de 1849. En tout cas, ce n'est ni aux principes fondamentaux ni aux parties principales de l'ordonnance qu'il adresse ses critiques, mais seulement à la manière dont elle a été mise en pratique.

Quoi qu'il en soit, Ducos, après avoir fait rapidement l'historique du contrôle, arrive à l'exposé de son système. Dans sa pensée, le contrôle ou, pour employer son langage, l'inspection des services administratifs de la marine doit être à la fois *résidente* et *mobile*.

Le terme de résident est employé à dessein, au lieu de permanent, bien qu'il réalise aussi l'idée de permanence. L'inspection doit être résidente, parce que « l'importance d'un port ou d'un arsenal militaire, la variété et la multiplicité des opérations qui s'y accomplissent exigent un contrôle incessant de tous les jours, de toutes les heures, auquel suppléerait mal le rapide examen d'un inspecteur passager ».

La substitution du mot résident au mot permanent se justifie par la raison que « ce contrôle incessant ou plutôt attaché par la force de la nécessité à la résidence de chaque port n'aura pas les inconvénients du contrôle permanent, attendu que, d'une part, il sera surveillé par la présence inopinée de l'inspecteur supérieur, et que, d'autre part, il sera lui-même rendu mobile par le roulement plus ou moins fréquent de son personnel ».

Comme on a abusé contre le contrôle local des ports des critiques émises par Ducos à l'adresse de la permanence, on nous saura gré de reproduire ici le texte de ces critiques, dont on dénature le sens et la portée, quand on les détache des deux citations que nous venons de faire : « La permanence et l'*immobilité* des agents dans le même lieu, qui peuvent avoir des avantages pour certaines fonctions, me paraissent, au contraire, dans un corps spécial, comme celui du contrôle, affaiblir le prestige et l'autorité morale de celui qui, en dehors de l'action administrative, a reçu la mission élevée de surveiller tous les actes de l'administration.

« Tantôt la surveillance se relâche par suite de ces liens personnels, de ces relations sociales, de ces habitudes de la vie ordinaire, qu'engendre la communauté trop prolongée d'une même résidence.

« Tantôt, au contraire, l'antipathie des caractères, l'opposition des mœurs, des formes, du langage, font naître entre le contrôleur et le

contrôlé, toujours en présence l'un de l'autre, des rivalités d'attributions, des griefs personnels, des irritations privées, qui font descendre la surveillance de la haute région où elle doit s'exercer sur le terrain vulgaire des petites passions individuelles.

« Si l'on veut que l'action du contrôle ou de l'inspection produise les résultats qu'on attend d'elle, il importe qu'elle soit, en quelque façon, soustraite par une grande mobilité aux faiblesses de la nature humaine. » Ainsi, la *mobilité dans la résidence* ou le roulement plus ou moins fréquent du personnel se concilie très bien avec la permanence du contrôle local. Ce que Ducos n'admet pas, c'est l'immobilité de la résidence ou le séjour indéfiniment prolongé des mêmes inspecteurs dans les mêmes ports. Cette résidence prolongée risque d'amener l'affaiblissement de l'autorité morale de l'inspecteur, le relâchement de la surveillance, les rivalités et les antipathies. Son système peut se résumer dans cette formule : *mobilité des agents, permanence de l'action.*

Avec l'inspection résidente, Ducos réclame une inspection mobile. On l'a vu, ce n'est pas une conception tout à fait neuve. Elle est contenue en germe dans l'ordonnance de 1844. Mais elle n'est venue au jour à cette date que pour rester couchée sur le papier. Ducos l'a reprise et faite sienne, en lui donnant un corps et une âme. Ce qu'il attendait de cette conception, il va nous le dire lui-même dans un langage expressif qui épuise la matière en quelques lignes : « L'œil du ministre doit être partout; l'action du chef doit être uniforme; après avoir pénétré de sa pensée l'inspecteur supérieur, il importe que cette pensée se traduise sur tous les points avec le même langage. Il faut aussi que les procédés les plus simples et les plus rapides, les améliorations, les perfectionnements introduits dans le service d'un port, après avoir été appréciés au centre de l'administration, soient signalés et reportés aux autres ports avec cette idée d'ordre et d'ensemble qui peut seule produire un vaste tout d'une multitude de faits isolés. »

Ainsi, dans le système de Ducos, l'inspection résidente et l'inspection mobile, également nécessaires pour répondre à des besoins également pressants, formaient deux parties d'un même tout. Elles se juxtaposaient l'une à l'autre, se prêtant un mutuel appui. L'inspection résidente fournissait à l'inspection mobile toutes les indications locales qu'elle était seule en mesure de

recueillir. L'inspection mobile tenait en éveil l'inspection résidente. Elle lui apportait, au besoin, le concours de ses lumières, puisées à la source même où se centralisaient tous les rapports du contrôle local, ainsi que d'une autorité morale plus grande, parce qu'elle impliquait, pour chaque mission, une délégation expresse et personnelle du ministre, en vue de cas déterminés.

Le décret provoqué par Ducos réalisa ce système. Il créa un service d'inspection administrative, divisé en inspection mobile et en inspection résidente dans les ports, arsenaux et établissements maritimes, et le confia à un corps qui prit le titre de corps de l'Inspection de la marine.

Le rapport de Ducos s'était borné à mentionner l'existence du contrôle central. Mais déjà un décret du 3 mars 1852 sur l'organisation de l'administration centrale de la marine et des colonies avait établi que le service central de la marine comprenait un contrôle central dirigé par un contrôleur en chef de la marine, ayant sous ses ordres des officiers et agents du contrôle. Sur les trois inspecteurs en chef créés par le décret, deux furent affectés à des inspections mobiles, ordinaires et extraordinaires, le troisième au contrôle central, suivant le choix du ministre. Un inspecteur en chef de 2e classe, un inspecteur et des inspecteurs-adjoints, en nombre proportionné aux besoins du service, furent attachés à chaque port. Les autres inspecteurs-adjoints furent répartis entre les sous-arrondissements et les établissements hors des ports.

Sur les obligations et les droits de l'inspecteur résident, sa place dans les conseils et les commissions, son indépendance à l'égard du préfet maritime, sauf sous le rapport hiérarchique, ses relations avec les services et le préfet, le décret ne fit que répéter les prescriptions de l'ordonnance de 1844. Il plaça les officiers de l'inspection sous le régime de la loi du 19 mai 1834, concernant l'état des officiers. Il statua sur l'assimilation de leurs grades et sur leur avancement, ainsi que sur leur recrutement, qui fut circonscrit au commissariat. Par suite d'une idée contestable, parce qu'elle prêtait un peu trop à l'arbitraire ministériel, il accorda au ministre le droit d'appeler les officiers de l'inspection et ceux du commissariat à passer d'un corps à l'autre par permutation d'office et à égalité de grade.

Enfin le décret fixa les traitements de chaque grade, les indem-

nités de logement, les suppléments pour les inspecteurs employés à Paris et les indemnités de route et de séjour, dans le cas de tournées et de missions.

Comme si cette organisation avait besoin de se recommander à l'opinion publique par des avantages autres que sa valeur intrinsèque, Ducos avait cru bon de faire ressortir, à la fin de son rapport, qu'il réalisait une économie de 50,000 francs par la réduction du nombre des agents subalternes attachés auparavant au corps du Contrôle. Nous ne le chicanerons pas sur ce petit côté de la question, sur ce moyen trop souvent usité pour légitimer des réformes douteuses. Aucune économie n'est à dédaigner. Toutes sont louables, quand elles ne compromettent aucun service. Celles qu'on fait sur un corps de contrôle ne sont pas sans danger.

Ducos se flattait d'avoir donné au contrôle de la marine une constitution plus puissante et mieux adaptée à son rôle. Il s'applaudissait lui-même de l'avoir relevé dans sa propre considération par l'élimination des éléments inférieurs, de l'avoir soustrait à la cause principale de sa faiblesse, cette mise en question perpétuelle, qui le faisait douter de lui-même et qui énervait son ardeur dans une lutte quotidienne pour l'existence. Aujourd'hui encore, en étudiant son œuvre dans l'ensemble et dans les détails, on est entraîné à se dire que le décret du 12 janvier 1853, si bien motivé et si largement conçu, était assuré d'un long avenir. Et pourtant l'organisation nouvelle ne devait pas survivre à son auteur, emporté par une mort prématurée. Cinq ans à peine s'étaient écoulés depuis qu'elle avait commencé de fonctionner que le successeur de Ducos, l'amiral Hamelin. détacha une des pierres de l'édifice, tout en se défendant de vouloir le détruire.

Un décret du 19 mai 1858 supprima les deux inspecteurs en chef chargés du contrôle mobile. Le ministre avait-il reconnu l'inefficacité de ce service ? Loin de là, dans le rapport qui conclut à la suppression de ces deux fonctionnaires il se plaît à reconnaître que l'institution a très bien marché. Les investigations effectuées par le contrôle mobile dans les arsenaux et les établissements hors des ports avaient donné les meilleurs résultats. Qui le croirait ? C'est l'excellence de l'organisme, l'importance des résultats obtenus qui lui est une raison d'y renoncer. Admirez la contradiction ! Mais le ministre éprouve le besoin de la pallier, et il imagine de dire que

l'inspection mobile, ayant porté son examen sur tous les détails des services de la marine et pénétré d'un regard sûr tous les coins et recoins des arsenaux, s'est rendue, elle-même, momentanément inutile[1]. Il ajoute, que supprimer les titulaires de la fonction ce n'est pas supprimer la fonction, que le directeur du contrôle central pourra remplir, par lui-même ou par ses délégués, si des missions sont réputées de nouveau nécessaires.

Cette façon d'agir ambiguë, ce langage embarrassé et contradictoire ne trompèrent personne. Tout le monde comprit que la cabale des ennemis du contrôle avait triomphé, et que l'inspection mobile, maintenue en apparence, était de fait condamnée. S'attaquer à l'inspection mobile, c'était frapper au cœur l'œuvre de Ducos ; c'était l'atteindre dans la partie de l'organisation maritime qui lui était le plus personnelle ; c'était punir l'inspection mobile d'avoir osé scruter avec indépendance et signaler avec franchise les vices et les fautes qu'elle avait eu pour mission de dévoiler[2].

[1] L'amiral Hamelin se retranche aussi derrière d'autres motifs, notamment le désir d'améliorer les conditions d'avancement du corps de l'Inspection, d'y attirer avec plus de certitude les sujets d'élite du commissariat et d'élargir le choix du ministre dans les vacances à combler. Tout cela ne lui paraît pas encore suffisant pour se disculper de l'accusation d'incohérence et de faiblesse. Finalement, il a recours au grand moyen, à l'argument de l'économie, comme s'il était admissible que, dans une question de cette importance, le gouvernement impérial, ce prototype des gouvernements prodigues, pût être guidé par la pensée d'une économie misérable. « Les dispositions que le décret consacre, en ce qui concerne les grades d'inspecteur et d'inspecteur-adjoint, si elles avaient été prises isolément, eussent entraîné un surcroît de dépenses, que j'ai cru possible d'éviter par les considérations suivantes (la suppression des deux inspecteurs en chef du contrôle mobile)... Le nombre des inspecteurs en chef se trouvera ainsi réduit de huit à six, et cette circonstance m'a permis de rester au-dessous du chiffre de la dotation actuelle... » (*Bulletin officiel de la marine*, 1858, p. 538.)

[2] Tout est étrange dans la conduite de l'amiral Hamelin envers le contrôle de la marine. Le 18 mai 1858, il contresigne le décret impérial qui dépouille l'inspection mobile de ses moyens d'action, en lui ôtant ses deux fonctionnaires. Le 19 mai, il signe un arrêté qui crée à Marseille un poste d'inspecteur-adjoint en permanence. Or, dans l'enquête parlementaire de 1849, alors qu'il s'agissait de savoir si l'inspection permanente serait conservée ou si elle ferait place à une inspection mobile, la déposition de l'amiral Hamelin, préfet maritime à Toulon, avait été défavorable à l'inspection permanente. A la demande du président de la commission d'enquête : « Avez-vous approuvé l'organisation du contrôle tel qu'il existe aujourd'hui ? » il avait répondu de la façon suivante : « Les Chambres demandaient un contrôle. On en a créé un. Je ne sais pas s'il est bien utile. Je vois quelquefois le contrôle signaler des irrégularités, des infractions qui n'ont rien de grave... Je voudrais un contrôle, non pas de chiffres, mais actif. » (*Enquête parlementaire*, tome II, page 319.) Huit ans plus tard, l'ancien préfet maritime est nommé ministre de la marine. L'inspection permanente pouvait se croire menacée. Point : c'est l'inspection mobile qui est frappée.

Sur ce point, comme sur la plupart des faits d'administration intérieure qui concernent la marine de cette époque, nous sommes réduits aux conjectures. Mais le peu que nous connaissons des documents officiels que la marine cache dans ses archives, nous autorise à entrevoir l'action d'une cabale dans l'entourage d'Hamelin. L'initiative résolue de Ducos, appuyée sur la faveur d'un maître tout-puissant, avait forcé l'administration de la marine à l'obéissance. Elle ne l'avait ni convaincue, ni découragée.

Nous en trouvons la preuve dans deux rapports de préfets maritimes, qui datent de 1860 et de 1866, les seuls que la marine ait publiés sur la question qui nous occupe.

Celui de 1860 est de l'amiral Gueydon. Le contrôle mobile ne fonctionne plus. Il ne gêne plus personne. L'amiral n'a garde de demander qu'on le rétablisse pour se débarrasser du contrôle permanent, qui s'exerce à côté de lui. Très loyalement, l'amiral Gueydon s'en prend à ce dernier. Encore ne veut-il pas le tuer. Il lui suffit de l'annuler ou, comme il s'exprime, de l'*absorber* dans la toute-puissance du préfet maritime. Sa théorie a un côté spécieux, sinon original. « Si, comme cela est de toute nécessité par la nature même des choses et pour le plus grand bien de l'État, l'autorité des préfets doit être pleine, entière, incontestable dans les ports, elle doit absorber les attributions du contrôle aussi bien que toutes les autres. Il est d'ailleurs, dans la hiérarchie, un point où viennent forcément se confondre la direction active et le contrôle de toutes les opérations; c'est dans la position du ministre. Nous proposons qu'à l'avenir ce soit, au premier degré, à celle de préfet maritime. »

L'amiral est bien éloigné de vouloir limiter l'exercice du droit de contrôle, « surtout en présence de la part si large de pouvoir faite au préfet ». Il admet que le contrôle consigne ses observations dans des rapports spéciaux et périodiques. Mais il désapprouve l'application qu'on a faite de l'ordonnance de 1844, en soumettant au contrôle chacun des services administratifs du port. Ce qu'il veut, c'est « une inspection efficace, serrée, nerveuse, procédant par investigations accidentelles, mais approfondies, qui ne se préoccupera pas des moindres détails et ne tombera pas dans la minutie ». Sa conclusion est la suivante : « Un inspecteur en chef, assisté, selon l'importance des localités, d'un ou de deux officiers adjoints, qu'il

pourra faire rayonner dans l'arrondissement, assurera très bien le service des ports[1]. »

Pas plus que l'amiral Gueydon, l'auteur du second rapport, l'amiral Lugeol, n'est partisan du contrôle mobile.

Il n'en souffle mot dans la partie du document qui a été publiée. Le seul contrôle existant et agissant est le contrôle permanent ; c'est celui-là qu'il importe de faire disparaître à son tour. Et pourquoi ? Gêne-t-il, par hasard, la marche du service ? Non, l'amiral en convient, du moins *en théorie*. Mais, par l'obligation faite aux services de le consulter sur certaines affaires et de soumettre à son visa certaines pièces « il jette du doute, de l'hésitation dans l'esprit de ceux qui agissent ». Encore, l'amiral Lugeol se résignerait-il à cet inconvénient. Mais ce qui lui semble inadmissible, c'est la pensée que les officiers de l'inspection, subordonnés au préfet sous le rapport hiérarchique, lui échappent « pour l'avancement, les congés, les permissions, les notes, etc. ». Ce qui le révolte surtout, c'est la présence à côté du préfet d'un fonctionnaire « qui a le droit de requérir du préfet maritime lui-même l'exécution ponctuelle des lois, ordonnances et règlements, comme si la pensée que le préfet peut se rendre coupable d'une semblable infraction, sans avoir des motifs graves, dont il est responsable envers le ministre et dont il ne saurait négliger de lui rendre compte sans forfaiture, n'est pas à elle seule une injure[2] ? »

Aussi l'amiral Lugeol, moins discret que l'amiral Gueydon ou plus enhardi vraisemblablement par le succès croissant des intrigues nouées contre l'inspection permanente et par l'effacement de plus en plus marqué auquel l'avaient réduite l'hostilité des officiers généraux et l'indifférence des ministres, conclut nettement à la suppression du corps de l'Inspection maritime et au rétablissement du régime inauguré par l'ordonnance du 3 janvier 1835.

Il n'y a pas à douter que l'amiral Lugeol traduisait dans son langage passionné et excessif les opinions qui avaient cours au sujet du contrôle dans le monde officiel maritime. Mais les événements avaient marché depuis l'acte de destruction sournoisement

[1] *Du Contrôle administratif de la marine*, page 158. Le passage cité n'est qu'un extrait du rapport de l'amiral Gueydon.

[2] *Commission extraparlementaire de la marine. — Délégations*, tome II, page 263.

accompli par l'amiral Hamelin. Le despotisme impérial avait été contraint de se tempérer sous la pression de l'opinion publique. La tribune du Corps législatif avait été relevée et, bien que les ministres n'eussent à répondre de leurs actes que devant le souverain, ils n'étaient pas d'humeur à se créer et à créer au pouvoir des difficultés, en abolissant les garanties d'ordre et de régularité que Ducos avait introduites dans l'administration de la marine par la constitution du corps de l'Inspection. Aussi firent-ils la sourde oreille aux récriminations des amiraux, pour se dispenser de les blâmer ou de les suivre. L'inspection, vue d'un œil malveillant par les préfets maritimes, peu ou point encouragée en haut lieu, se traîna dans une condition indécise, entassant silencieusement observations sur observations dans des rapports ignorés, que les ministres n'osaient ni approuver, ni, à plus forte raison, utiliser, si même ils les lisaient.

### § 6. — *Après* 1870 *jusqu'en* 1894.

Bientôt la chute de l'Empire et les désastres de la guerre emportèrent les esprits vers des préoccupations plus urgentes. La nécessité de réorganiser notre armée de terre prima toute autre considération. La marine fut délaissée temporairement. Ses chefs eurent le tort de ne pas réagir avec énergie contre un pareil traitement.

Ce fut seulement en 1879 que le rapport de M. Lamy ramena l'attention publique sur l'administration de la marine et dépeignit sous des couleurs attristantes la situation de ses divers services. L'urgence de réformes à opérer dans son organisation apparut à tous les esprits. Le commandant Gougeard, qui fit partie du cabinet Gambetta comme ministre de la marine, ébaucha un programme de réformes[1], mais il n'eut pas le temps de le mener à bonne fin. Aucune innovation, d'ailleurs, en ce qui concerne le contrôle administratif. L'inspection était conservée sous sa forme permanente, et son indépendance garantie contre l'autorité prépondérante des préfets maritimes et le mauvais vouloir des services contrôlés.

Nous relaterons ici, pour ne rien omettre de saillant dans cet historique du contrôle, le décret du 23 juillet 1879, qui rattacha l'ins-

[1] Voir son ouvrage : *Les Arsenaux de la marine.*

pection coloniale à celle de la marine et accrut en conséquence les cadres du corps. Cette mesure, provoquée par les commissions du budget, qui réclamaient des garanties plus sérieuses pour les intérêts financiers de l'État aux colonies, impliquait de la part des pouvoirs publics un témoignage de confiance à l'égard du contrôle de la marine. Mais, en obligeant les inspecteurs à se pénétrer des règlements de tous les services civils des colonies, en outre des connaissances requises pour l'application des règlements relatifs aux services maritimes de France et aux troupes de la marine, elle avait l'inconvénient d'exiger d'eux un savoir trop étendu et par là même d'affaiblir leurs aptitudes et leur action. Aussi n'est-il pas à regretter pour le corps de l'Inspection de la marine que le ministère des colonies ait voulu avoir son inspection propre et qu'il l'ait obtenue par le décret du 12 novembre 1886. On doit regretter seulement que le corps de l'Inspection de la marine ait fait, en partie, les frais de la nouvelle création et que, réduit à 32 fonctionnaires, alors qu'il en comptait 35 avant 1879, il ait perdu 3 unités, 1 inspecteur et 2 inspecteurs-adjoints, dans un cadre déjà trop restreint.

La question du contrôle des arsenaux, que le rapport de M. Lamy et l'ouvrage de M. Gougeard avaient mis à l'ordre du jour de la presse et du Parlement, n'avait pu échapper à l'amiral Jauréguiberry, ministre de la marine, qui se montra disposé à renforcer l'action de l'inspection [1]. L'amiral Aube était dans les mêmes dispositions et ne s'en cachait pas.

Un de leurs successeurs, M. Barbey, le premier ministre civil que la marine ait eu depuis 1870, retrouva et essaya de dégager les véritables bases de l'organisation du contrôle de la marine. Le projet de loi qu'il esquissa dans ce but ne nous est connu que par des extraits d'un rapport émané du Conseil d'amirauté. Mais ces extraits marquent assez nettement le caractère du projet, pour que nous ayons le droit de penser que le système de M. Barbey s'accordait, quant aux principes essentiels, avec notre projet de loi.

M. Barbey voulait instituer un contrôle à la fois permanent et mobile. A la date du 26 octobre 1887, il soumit son projet au

[1] On n'a, pour s'en convaincre, qu'à lire son rapport au Président de la République, relatif à l'institution d'une inspection des services administratifs et financiers de la marine et des colonies. (*Bulletin officiel de la marine*, 1879, 2e semestre, page 55.)

Conseil d'amirauté qui, après l'avoir étudié sous la présidence du vice-amiral Duperré, fut d'avis « qu'il y avait lieu d'y donner suite » et motiva son opinion dans des termes que nous nous reprocherions de passer sous silence : « Considérant qu'il s'agit non seulement de donner aux membres de l'inspection les garanties de situation attachées à la consécration législative, mais aussi et surtout, pour satisfaire ainsi aux vœux plusieurs fois exprimés par le Parlement, d'affirmer devant tous les services de la marine, les attributions dont ces fonctionnaires sont investis, d'accentuer, autant qu'il est possible, l'importance de leur mandat, d'en prononcer, d'en accuser le caractère obligatoire pour ceux vis-à-vis desquels il s'exerce, en même temps que de rendre plus grandes l'influence et l'autorité de ceux qui sont chargés de l'exercer..... »

Ce considérant ne déparerait pas, tant s'en faut, l'exposé des motifs de notre projet de loi. On ne saurait énoncer avec plus de concision et de force les conditions de bon fonctionnement et les garanties d'efficacité que réclame le contrôle de la marine. L'article premier du projet, qui contient en germe la loi tout entière, est conçu dans la même vue nette des obligations imposées au contrôle et des moyens d'action qui lui sont indispensables. La nécessité d'un contrôle permanent y est affirmée, concurremment avec celle d'un contrôle mobile.

« Art. 1er. — Il est institué au Département de la marine un service d'inspection administrative ayant pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et de faire valoir les droits des personnes, de surveiller l'emploi des crédits en deniers et matières mis à la disposition du ministre, de constater la situation générale des approvisionnements, de veiller à l'économie dans les dépenses, enfin, de réclamer dans tous les services l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles, qui en régissent le fonctionnement administratif.

« Ce service, qui comprend à la fois l'inspection permanente et l'inspection mobile, à l'administration centrale, dans les ports, arsenaux et établissements hors des ports, ainsi que dans les quartiers d'inscription maritime, est confié à un corps qui porte le titre d'inspection de la marine. »

Pour des raisons qui nous sont inconnues, mais qu'il n'est pas

téméraire d'imputer, en partie du moins, au défaut de stabilité ministérielle à cette époque, le projet de M. Barbey fut perdu pour le contrôle de la marine. Toutefois, les Chambres entrèrent bientôt dans le courant d'idées qui l'avait inspiré, à la suite des rapporteurs du budget de la marine, qui découvraient et utilisaient dans les travaux de l'inspection une mine féconde de renseignements propres à éclairer le Parlement sur le mauvais fonctionnement des services administratifs de ce Département ministériel. Ce mouvement s'était déjà manifesté après l'année 1884. Il s'accentua de plus en plus, à mesure que les rapporteurs du budget de la marine à la Chambre puisèrent dans les rapports des inspecteurs nombre de faits extrêmement intéressants.

L'émoi fut grand, à ces révélations, dans le monde maritime aussi bien que dans le monde parlementaire. Une nuit épaisse avait enveloppé jusqu'alors l'œuvre de l'inspection. Les documents qui en provenaient s'étaient enfouis dans des cartons où, sauf le ministre qui en était le destinataire, personne n'avait eu l'idée et peut-être n'aurait obtenu la permission d'aller les chercher pour les lire. Et, tout à coup, les rapporteurs des budgets de la marine, en fouillant ces paperasses dédaignées, en tiraient des informations aussi précises qu'accablantes contre les agissements de certains services. Il n'en fallait pas davantage pour soulever contre l'inspection tous ceux qui, à des degrés divers, sciemment ou involontairement, s'étaient rendus coupables ou simplement complices de procédés abusifs. L'inspection fut accusée de déconsidérer l'administration maritime, de fournir des armes contre elle à l'opposition parlementaire, et — le mot a été prononcé plus tard à la tribune de la Chambre par un amiral, ancien ministre — de trahir son chef le plus élevé, le ministre de la marine[1].

Par une juste réaction contre ces imputations injurieuses et imméritées, les Chambres prirent fait et cause pour le corps de l'Inspection et rendirent à sa mission le plus éclatant des hommages en inscrivant, dans l'article 65 de la loi de finances du 26 janvier 1892 l'obligation, pour le gouvernement, de commu-

[1] L'amiral en question est l'amiral Rieunier. — *Journal officiel*, Chambre des députés, *Débats parlementaires*, 1900, page 1785, 3e colonne.

niquer au Parlement les rapports annuels des inspecteurs en chef sur la situation des magasins dans les arsenaux.

Plus tard, l'amiral Rieunier, nommé ministre de la marine, désapprouvant les communications qui s'étaient pratiquées sans interruption depuis 1888, informa le rapporteur du budget de la marine à la Chambre que désormais aucun document de l'inspection ne lui serait communiqué.

Le rapporteur en appela à la commission du budget, qui chargea son président et son rapporteur d'entretenir de cette affaire le président du Conseil. A la suite de cette démarche, l'amiral Rieunier fut invité par le Conseil des ministres à faire la communication demandée.

## § 7. — *Enquête extraparlementaire de* 1894.

Cet incident permet de mesurer l'animosité que l'inspection s'était, à l'occasion de son service, attirée de la part des personnalités maritimes les plus haut placées[1], ainsi que des services contrôlés. On s'en aperçut clairement dans l'enquête de la commission extraparlementaire, nommée le 19 janvier 1894, à la suite de plaintes fondées, qui s'étaient fait entendre du haut de la tribune de la Chambre des députés contre les vices de l'administration maritime. La commission était composée mi-partie de sénateurs et de députés, mi-partie d'hommes étrangers au Parlement. Les hauts fonctionnaires de la marine en formaient plus du tiers. Loin de nous la pensée de vouloir, en signalant cette dernière particularité, jeter de la défaveur ou des doutes sur les intentions des personnes. Mais il n'est guère possible de faire abstraction de ce fait, quand on apprécie certaines conclusions de la commission.

Jamais commission n'a travaillé avec plus d'ardeur et un plus

[1] Le passage suivant d'un discours de l'amiral Rieunier indique bien en quelle estime certains amiraux ou préfets maritimes tiennent le corps de l'Inspection : « M. L'AMIRAL RIEUNIER. — On a conçu un grand projet ; on a voulu relever l'importance du corps du Contrôle, lui infuser un sang nouveau ; on voulait même y faire entrer des contre-amiraux et des vice-amiraux ; je vous demande quels sont les officiers généraux qui auraient voulu, après une carrière glorieuse, s'abaisser à entrer dans ce corps... (*Exclamations à gauche.*)

« M. LE PRÉSIDENT. — On ne peut pas dire qu'un officier de marine s'abaisserait en entrant dans un autre corps de la marine. (*Applaudissements.*) — *Journal officiel, Chambre des députés. — Débats parlementaires*, 1900, page 1796, 1re colonne.

sincère désir d'aboutir. Ceux qui l'ont vue à l'œuvre ou qui ont eu entre les mains les gros volumes où sont condensés les renseignements de l'enquête se rencontreront unanimes dans ce témoignage. On peut tenir pour certain que tous les membres de la commission ont abordé le sujet qu'ils avaient à étudier avec un esprit dégagé de toute autre préoccupation que celle de la vérité. Toutefois nous devons faire une réserve en ce qui concerne la partie de l'enquête relative à l'inspection.

Dans la répartition du travail effectuée par la commission entre quatre sous-commissions, la question du contrôle de la marine fut adjugée à la sous-commission présidée par M. Bouchard, président de chambre à la Cour des comptes, qui fut également choisi comme président par la délégation instituée pour visiter les ports et établissements hors des ports. L'homme investi de ces présidences méritait cet honneur par sa haute situation, par sa compétence financière et par ses connaissances administratives. Il avait toutes les aptitudes professionnelles voulues pour cette fonction. Nous nous permettons de penser, en lui rendant toute justice du fond du cœur, qu'il n'avait pas au même degré la liberté d'esprit et l'indépendance de jugement. Lui-même aimait à rappeler, dans le cours de l'enquête, qu'il avait collaboré à la préparation de la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée, et qu'il avait poussé, autant qu'il l'avait pu, à l'organisation du contrôle, telle qu'elle est réglée par cette loi.

Or, en parcourant avec quelque attention les volumes de l'enquête, on remarque aisément que ses souvenirs de 1882 et la conviction d'avoir fait œuvre utile à cette époque l'ont dominé à son insu et conséquemment mal préparé à juger impartialement les dépositions entendues sur le contrôle de la marine. Dans les premiers temps de l'enquête, à Cherbourg, il s'est laissé entraîner, en dépit de l'impartialité imposée aux fonctions de président, à prévoir et presque à annoncer les résolutions ultérieures de la commission. Qu'on se reporte à la séance de la délégation du 25 septembre 1894 : on verra que nous n'inventons rien. M. Bouchard s'est muni de la partie du rapport de l'amiral Lugeol que nous avons citée. Presque au début de la séance, il en donne lecture sur un ton approbateur[1]. Puis, en écoutant une déposition concordante, il s'anime

[1] Il est manifeste que la mise en scène avait été combinée en vue d'un effet immédiat.

peu à peu et finalement s'abandonne à la puissance de sa conviction. Ce n'est plus un président qui questionne et dirige l'enquête; c'est un déposant qui parle, non pour discuter le pour et le contre, mais pour soutenir et faire prévaloir une opinion.

« Je crois, dit-il en manière de conclusion, qu'il importe à la commission d'avoir une vue très nette dans cette affaire, qu'*il faut appliquer* les principes posés par la commission de l'armée et sanctionnés par la Chambre, établir à la marine comme à la guerre un contrôle local fortement constitué, permanent, prévenant les erreurs qui peuvent se produire, d'autant plus fort qu'il engage la responsabilité de ceux qui l'exercent; puis un contrôle supérieur, imprévu, agissant par des agents qui ont la confiance du ministre, qui arrivent à l'improviste pour faire des vérifications. Ce sont les bases qui ont été établies pour la guerre, et il est bon de les établir pour la marine[1]. »

Se produit-il une question d'un de ses collègues susceptible de devenir embarrassante pour son opinion favorite, et le déposant tarde-t-il d'y répondre : M. Bouchard la laisse tomber[2]. Rencontre-t-il une opposition bien ferme et bien raisonnée : si l'interlocuteur est de ceux qu'il ne faut pas songer à traiter légèrement, M. Bouchard varie ses questions et multiplie ses objections, dans l'espérance de saisir un point faible de la thèse qui lui déplaît[3]. Si l'interlocuteur, au contraire, est de ceux qu'on peut brusquer et faire taire sans cérémonie, M. Bouchard ne se gêne pas pour couper

car nous mettons au défi qui que ce soit d'expliquer autrement pourquoi on lit à Cherbourg un rapport datant de trente ans qu'on n'avait pas songé à lire à Toulon.

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 274.

[2] « M. Thomson. — Sur le premier point très délicat, contrôle permanent ou contrôle mobile, je vous prierai d'insister. Je vous demande, puisque vous avez exposé très nettement les inconvénients que peut présenter le contrôle organisé comme il l'est maintenant, de vouloir bien vous expliquer sur les avantages.

« M. le Président. — Nous pourrions peut-être prier votre subordonné de nous donner quelques explications sur ce point.

« M. de Blignières. — Voulez-vous me permettre, Monsieur le Président, de poser une question... » — La question posée par M. de Blignières, et relative à l'organisation du contrôle mobile, reçoit de M. Prigent l'accueil le plus aimable. M. Thomson attend toujours la réponse à la sienne. (*Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome 2, page 264.)

[3] *Commission extraparlementaire. — Sous-commissions*, tome I, page 53. — Déposition de l'amiral Gervais. Nous la donnons plus loin.

court à ses explications ou même pour lui adresser des observations qui ne sont rien moins que des aménités [1].

Nous serions désolé qu'on attribuât à nos réflexions un caractère de critique personnelle. Nul n'a plus d'estime que nous pour M. Bouchard. Mais nous devions à la cause que nous défendons de signaler un des côtés les plus critiquables de l'enquête de 1894, parce que les adversaires du projet de loi font grand état, pour la combattre, de l'opinion de M. Bouchard et des conclusions de l'enquête [2].

Assurément, les conclusions de l'enquête sont de nature à impressionner profondément, quand on considère seulement le résultat acquis. Il doit paraître étrange qu'une commission nommée pour étudier la situation des services maritimes, en rechercher les défectuosités et proposer un système d'administration qui prémunisse l'avenir contre les abus et les désordres du passé, aboutisse à des résolutions qui diminuent les moyens de contrôle, en supprimant l'institution qui en a été jusqu'ici l'organe essentiel. L'influence d'un président, si convaincu et si persuasif qu'on le suppose, ne suffirait pas à expliquer ce phénomène. D'autres circonstances inattendues et exceptionnelles y ont concouru.

A ce sujet, il faut indiquer tout particulièrement le rôle joué par un des inspecteurs en chef de la marine, M. Prigent. La déposition de M. Prigent fut accablante pour l'inspection permanente. Non qu'elle fût faite de preuves positives et de faits. A la lire avec attention, on voit qu'elle se borne à ramasser et condenser les lieux communs qui avaient cours sur les incommodités et l'inefficacité de l'inspection permanente. Encore est-il vrai de dire que M. Prigent ne semble pas faire grand fond sur ces arguments de second ordre. Quand M. Thomson le questionne à ce sujet ou que M. Lockroy le presse, il se dérobe ou se rétracte en partie. Sa raison décisive

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II. — Lisez la déposition de M. Merlant, inspecteur en chef du port de Brest, pages 600 et suivantes.

[2] Si l'on doutait encore du parti pris de M. le président Bouchard au sujet de l'inspection permanente, qu'on se donne la peine de lire une partie du dialogue qu'il tient avec le commissaire général de Lorient. (*Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome V, pages 170 et 171.) On y reconnaîtra toutes les qualités qu'on voudra, mais non l'impartialité d'un président de commission d'enquête. De même, dans la déposition de l'inspecteur en chef de Lorient, les préventions de M. Bouchard contre l'inspection permanente se donnent libre carrière. (*Ibidem*, tome V, pages 123 et suivantes.)

d'abolir l'inspection permanente, c'est la frayeur extrême qu'il ressent des dispositions malveillantes du préfet maritime et surtout la conscience de sa subordination de fait et de son impuissance vis-à-vis de ce chef suprême de l'arsenal. Il a de l'autorité du préfet maritime une idée qui l'anéantit. Il ne songe même pas à se soustraire à l'obsession de cette idée, en réclamant des décrets et de la loi, pour l'inspection permanente, un surcroît de force et de garanties. Sa mission, ses droits, la délégation spéciale qui lui vient du ministre et le fait indépendant de toute autorité locale dans l'exercice de ses fonctions, tout disparaît à ses yeux devant l'image du préfet maritime. C'est là le sentiment irrésistible qui dicte sa déposition. Il l'avoue lui-même en termes formels : « Je reste convaincu qu'il est presque impossible, à moins de rencontrer dans chaque port un préfet maritime et un inspecteur en chef pouvant s'accorder sur presque toutes les questions, qu'il ne surgisse pas, à un moment donné, des difficultés et des conflits[1]. » Et ailleurs : « A lui seul, l'inspecteur en chef ne pourrait faire de bonne inspection; il a besoin du concours du préfet..... Au jour où la situation se tend entre l'inspecteur en chef et le préfet, tous les services deviennent intraitables..... Nous sommes donc conduits à faire des concessions[2]. »

La lecture de l'enquête nous montre que cet état d'âme fut particulier à M. Prigent. Aucun des inspecteurs de la marine qui furent admis à déposer ne trahit une pareille défiance de soi, une pareille crainte d'autrui. Il est même curieux de comparer à ce propos l'attitude soumise et le langage découragé de M. Prigent avec la ferme attitude et le ton résolu des inspecteurs placés sous ses ordres[3]. Mais, venant d'un des chefs les plus haut placés de l'inspection, la déposition de M. Prigent ne pouvait qu'agir et elle agit effectivement d'une façon très troublante sur les membres de la commission.

Loin de s'effacer avec le temps, cette impression s'aviva quand, à la fin de l'enquête, la commission délibéra sur la question du contrôle et arrêta ses résolutions. Elle eut alors de nouveau en face d'elle le

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 162.
[2] *Ibid.*, page 269.
[3] Voir les dépositions des inspecteurs Dutouquet et Moufflet.

même inspecteur en chef, que la faveur d'un nouveau ministre et des affinités d'opinion avaient appelé à la direction du contrôle central, en remplacement de l'ancien directeur, M. Châtelain. Un défenseur résolu de l'inspection permanente en moins et un adversaire déclaré de la même inspection en plus dans le sein de la commission, c'était plus qu'il n'en fallait peut-être pour fixer les opinions hésitantes.

Enfin, nous ne nous aventurons pas en exprimant la pensée que l'appui donné par le ministre, l'amiral Besnard, aux adversaires de l'inspection permanente ne fut pas sans efficacité. Naturellement, tous les officiers généraux et les chefs de service de la marine qui étaient membres de la commission, à commencer par le chef d'état-major général l'amiral Sallandrouze de Lamornaix, opinèrent comme le ministre et votèrent avec lui. La majorité ne pouvait être douteuse. Toutefois un calcul, produit à la séance suivante par un membre de la commission, prouva que, même sans le vote des officiers généraux, le scrutin n'en aurait pas moins été défavorable à l'inspection permanente. Ce n'était pas contestable. Mais nous n'en persistons pas moins à penser que les influences combinées du ministre, du directeur du contrôle et du président de la délégation furent, pour un certain nombre de membres de la commission, la raison déterminante de leur vote.

*
* *

Ce n'est pas seulement dans le sein de la commission que l'enquête mit aux prises le service contrôleur, privé de son défenseur, l'ancien directeur du contrôle, et les services contrôlés. Le même spectacle se produisit dans les ports et les établissements hors des ports. Partout, à de rares exceptions près, les services contrôlés s'accordèrent à repousser comme inutile ou même nuisible l'inspection permanente. En général, les services techniques mirent des formes à l'expression de leur hostilité. Quelques-uns en usèrent avec une extrême discrétion et se contentèrent d'articuler quelques doutes sur l'efficacité de l'inspection. Au contraire, les préfets maritimes se dispensèrent de tout ménagement. Il en est même, comme l'amiral Vignes, qui exagérèrent leurs griefs jusqu'au ridicule.

Le thème général fut que l'inspection permanente, par suite de

l'indépendance dont elle était investie vis-à-vis du préfet maritime, et aussi du droit qui lui était conféré par les décrets de requérir de ce haut fonctionnaire l'observation des lois, décrets et règlements, rompait l'unité de direction si désirable dans le port et faisait échec au commandement; que, par son mode de procéder et la surveillance qu'elle devait exercer sur tous les actes administratifs et financiers, elle créait fatalement des retards et même des entraves aux opérations des divers services; que, par le fait de sa juxtaposition à côté des autres services et par son action parallèle à la leur, elle occasionnait fatalement des froissements et des conflits; que, par un effet naturel de la résidence prolongée de ses agents dans une même localité, elle perdait son autorité morale et contractait des liens de camaraderie incompatibles avec une surveillance rigoureuse; que, si elle maintenait, au contraire, son ascendant, elle finissait par dominer les services, par les diriger, et déplaçait ainsi les responsabilités; qu'il y avait contradiction entre sa mission de tout voir, de tout vérifier, et l'insuffisance de son personnel trop peu nombreux pour une besogne si vaste; qu'en raison de cette insuffisance, les résultats produits étaient insignifiants et se chiffraient quelquefois dans une année par des redressements d'erreur de quelques centimes; que, d'ailleurs, son action faisait double emploi avec la surveillance administrative du commissariat, sans compter qu'elle se superposait à nombre d'autres contrôles, exercés par les directions et les corps responsables.

Cependant, comme les adversaires de l'inspection permanente, la seule qui existât, sentaient bien qu'ils ne pouvaient s'en tenir à une attitude purement critique; comme ils ne pouvaient méconnaître ni perdre de vue que l'enquête avait été provoquée par la Chambre des députés et prescrite par le gouvernement dans le but de fournir à celle-là de plus sûres garanties au sujet de l'emploi des crédits budgétaires et à celui-ci les moyens de sauvegarder sa responsabilité engagée par les actes de ses subordonnés; comme ils n'osaient pas proposer ouvertement de confier la charge de contrôler au commissariat, si souvent mis en cause, dans les débats parlementaires, pour sa manière de gérer les crédits budgétaires de la marine, ils furent unanimes ou peu s'en faut, à proclamer bien haut la nécessité d'un contrôle, mais également unanimes à le retirer des ports et des établissements hors des ports pour l'installer

à Paris, avec faculté, pour le ministre, d'envoyer dans ces ports et établissements des missions temporaires. En d'autres termes, ils remplacèrent l'inspection permanente, faite par des agents résidant à poste fixe dans les ports, par une inspection mobile, dont les agents se tiendraient auprès du ministre et à sa disposition pour des inspections inopinées.

Ces contrôleurs mobiles eurent toutes les qualités qui manquaient aux résidents : une indépendance d'autant plus absolue vis-à-vis du préfet maritime qu'ils ne devaient plus avoir l'assimilation des grades; une autorité incontestée, comme délégués du ministre, vis-à-vis de tous les services administratifs; une pénétration et une sagacité de discernement qui leur feraient voir tout ce que les autres ne voyaient pas; le don de réunir dans une vue d'ensemble et de généraliser en système les données éparses, recueillies dans les divers ports; une aptitude à concevoir et à appliquer les réformes qui seraient le fruit de leurs recherches.

L'amiral Vignes, si dur pour l'inspection permanente, était secoué par une véritable émotion, à la seule pensée de l'inspection mobile. « J'ai connu un peu, disait-il, l'inspection des finances et j'ai vu ce que c'était qu'une inspection inopinée. Quand un inspecteur arrivait pour examiner la comptabilité, tout le monde était en éveil, les consciences les plus pures, celles qui avaient le moins à craindre, étaient préoccupées. C'est qu'un inspecteur des finances demande tout, voit tout; il se fait une idée et il rend compte au ministre. S'il y a eu des fautes, il les aperçoit..... Lorsqu'un inspecteur mobile, comme ceux des finances, viendra examiner votre comptabilité, surveiller l'application des règlements et qu'il vous dira : « Vous n'avez pas fait ceci » ; on lui répondra : « Vous avez raison, nous tâcherons de ne pas recommencer[1]. »

Le chef d'état-major général, l'amiral Sallandrouze de Lamornaix, laissait apparaître moins d'effusion, mais une égale solennité. « Lorsqu'une mission, composée d'un certain nombre d'inspecteurs des services administratifs envoyés par le ministre, arrivera inopinément dans un port, son arrivée sera un événement. Toutes facilités lui seront données. Elle verra tout, entrera dans tous les détails, elle cherchera tous les abus. Son rapport, parvenant au

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome I, page 260.

ministère, sera certainement l'objet de la plus grande attention, et les fautes signalées seront certainement réprimées [1]. »

Cependant tous les amiraux ne partageaient pas cet enthousiasme de fraîche date pour une variété d'inspection que l'amiral Hamelin avait prestement congédiée, en dépit de ses services, et que ni l'amiral Gueydon ni l'amiral Lugeol n'avaient eu l'air de regretter. Deux d'entre eux, et non des moindres, se déclarèrent nettement en faveur de l'inspection permanente. Il y eut même cette singularité piquante qu'un des dissidents, l'amiral de Cuverville, dirigeait à ce moment la préfecture maritime de Cherbourg, et qu'il y fit l'apologie de l'inspection permanente, quelques heures avant que l'homme qui semblait devoir être son défenseur-né, se transformant en adversaire résolu, y fit son procès sans merci. « Je comprends que le contrôle ait son autonomie, son rôle doit être indépendant des services d'action. Je considère que l'inspection permanente est, en ce moment, au port de Cherbourg, un précieux auxiliaire pour le commandement. Elle prévient les erreurs, assure l'application des règlements et tient les services en haleine. Son intervention s'exerce d'ailleurs avec modération et n'est jamais une entrave [2]..... Je doute qu'une inspection mobile puisse contrôler efficacement tous les détails de l'administration des ports, ainsi que le fait l'inspection permanente. Mais il convient de reconnaître que, pour ces fonctions délicates qui exigent beaucoup de tact et de mesure, l'institution vaut surtout ce que valent les hommes qui l'appliquent [3]. »

L'autre amiral, partisan de l'inspection permanente, avait été en situation de l'apprécier comme chef d'état-major général au ministère de la marine. C'était l'amiral Gervais. Nous déflorerions sa déposition, en voulant la résumer. Nous aimons mieux la transcrire tout entière. Elle répond si bien aux principaux reproches formulés contre l'inspection permanente, elle met si bien en relief, d'une part, le parti pris du président de la délégation, et, de l'autre, la netteté de vues et la fermeté de caractère de l'amiral, que nos lecteurs ne trouveront pas la citation trop longue, malgré son étendue relative :

[1] *Commission extraparlementaire. — Commission plénière*, tome I, page 473.
[2] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 16.
[3] *Ibid.*, page 12.

M. le président Bouchard. — L'inspection des services administratifs doit-elle être permanente dans les ports ou seulement mobile, avec une organisation à Paris? Nous avons eu à cet égard l'avis de M. le vice-amiral Vignes; nous serions heureux d'avoir le vôtre.

M. le vice-amiral Gervais. — Je préfère ne pas répondre, n'étant pas armé pour cela. Si ce n'est qu'une impression personnelle qui m'est demandée, je puis la dire. Je préfère le maintien du *statu quo*. La complexité extrême des services d'un arsenal et la répercussion des uns sur les autres ne me paraissent pas permettre le fonctionnement utile d'un contrôle mobile intermittent, comme cela est pour les finances ou même la guerre. Il vaut mieux, je crois, le contrôle permanent, qui voit constamment les choses dans l'ensemble et le détail et doit donner les meilleurs fruits, si surtout l'inspection se maintient auprès des préfets maritimes et de l'administration dans son rôle d'aviseur et de conseiller, sans chercher à se poser quand même dans son rôle de redresseur de torts.

M. le Président. — Ne pensez-vous pas qu'avec sa constitution actuelle, l'inspection ne soit une superfétation de l'administration qui, elle, a seule la responsabilité?

M. le vice-amiral Gervais. — Cette constitution fait précisément la force de l'inspection. Affranchi de la responsabilité de l'action, ce corps est en mesure de juger les choses de plus haut, et, par ce fait, il peut devenir un guide précieux pour les administrateurs les plus élevés de nos arsenaux, c'est-à-dire pour les préfets maritimes.

M. le Président. — Ne croyez-vous pas que si l'administrateur était absolument livré à lui-même, il n'apporterait pas encore plus de soin dans l'accomplissement du service qui lui incombe et dont il sentirait tout le poids? Dans l'organisation actuelle, l'inspecteur me semble plus administrateur que contrôleur; ce ne paraît pas être une chose excellente.

M. le vice-amiral Gervais. — Je suis d'un avis contraire à celui que vous venez d'exprimer. Administrer, c'est gérer directement des intérêts; ce que ne fait pas l'inspection. Quant à un contrôle, on a toujours jugé qu'il était indispensable pour ne pas laisser s'établir peu à peu un relâchement ou des traditions funestes [1].

Il sera temps plus tard de discuter les divers points traités dans cette importante déposition. Nous faisons en ce moment office de narrateur.

Un troisième nom d'officier général s'ajouta, dans l'enquête, aux deux noms qui précèdent pour rendre à l'inspection permanente la justice qui lui est due. C'est celui du général de la Rocque, directeur de l'artillerie au ministère de la marine. Le général de la Rocque ne dissimula pas plus que les amiraux de Cuverville et Gervais, ses sympathies pour l'inspection permanente. Il les pro-

[1] *Commission extraparlementaire. — Sous-commissions*, tome I, page 53.

fessa hautement. Il fit plus que les professer en des paroles plus ou moins expressives, il y conforma sa conduite. L'établissement de Ruelle, qui dépendait de sa direction, était le seul des trois grands établissements hors des ports qui n'avait pas d'inspecteur résident. Le général de la Rocque voulut qu'on y installât, comme à Indret et à Guérigny, l'inspection permanente. Il l'apprit lui-même à la commission :

« Il y a un contrôle dans la marine, contrairement à ce que semblent dire les exposés des motifs au sujet du fonds de roulement. Il n'était pas représenté à Ruelle. J'ai demandé à y placer un inspecteur. Je sais qu'en le faisant, j'ai été désagréable au directeur; mais cela m'est égal, pourvu que la présence d'un représentant du contrôle révèle au jour le jour, de façon à en éviter l'aggravation, les irrégularités qui peuvent être commises avec les meilleures intentions. J'ai là-dessus des idées très arrêtées, et je n'accepterais jamais aucune part dans la direction des affaires de l'État, s'il n'y avait pas de contrôle [1]. »

§ 8. — *Projet de loi de l'amiral Besnard, ministre de la marine.*

Nonobstant ces trois témoignages si catégoriques en faveur de l'inspection permanente, la commission d'enquête la rejeta à une forte majorité. Nous avons indiqué plus haut les causes probablement prépondérantes de ce vote, telles du moins qu'elles nous ont apparu. Peu s'en fallut que le ministre de la marine, l'amiral Besnard, ne réalisât aussitôt ce vote dans un décret. Il en fut empêché par les déclarations très fermes du président de la Chambre, M. Brisson, membre de la commission d'enquête, qui rappela fort à propos, dans la séance de la commission où le vote fut émis, qu'il avait été convenu, en pleine Chambre des députés, avec l'assentiment présumé du gouvernement, qui n'avait fait entendre aucune contradiction, que la matière du contrôle de la marine serait réglée par une loi. N'osant passer outre, le ministre de la marine dut se résigner à préparer un projet de loi.

Entre temps, l'amiral Besnard avait imaginé de confier l'étude de la même question à une commission présidée par l'amiral de la

[1] *Commission extraparlementaire. — Commission plénière*, tome I, page 227.

Jaille et composée d'hommes spéciaux : un inspecteur général des finances, un inspecteur en chef de la marine et un inspecteur de la marine remplissant les fonctions de secrétaire. Cette commission, à en juger d'après un document émanant de l'inspecteur général des finances, qui l'a remis lui-même à la commission de la marine du Sénat, semble s'être livrée à un travail de critique autant qu'à une étude d'organisation. Le document dont il s'agit est surtout une œuvre de polémique, où paraît presque exclusivement la préoccupation d'établir la supériorité d'une inspection temporaire, faite par des inspecteurs des finances, sur l'inspection permanente de la marine. Quelques insinuations de ce genre s'étaient fait jour timidement et sous une forme voilée dans l'enquête de 1894[1]. Dans le document en question, elles se firent presque transparentes.

A son tour, la commission de la Jaille se prononça contre l'inspection permanente et en faveur d'une inspection mobile. Une décision contraire aurait surpris tout le monde, et, plus que tout le monde, le ministre de la marine qui ne pouvait ignorer l'opinion individuelle des membres dont il avait formé la commission. Un nom nous servira de preuve. L'inspecteur en chef de la marine qui faisait partie de la commission était M. Prigent.

Le projet de loi qui sortit de ces travaux préparatoires fut porté à la Chambre des députés le 30 novembre 1897.

Comme on pouvait le prévoir, il visait la transformation de l'inspection permanente en une inspection purement mobile, ayant son siège à Paris et, de là, faisant sentir aux ports et aux établissements hors des ports son action de surveillance par des missions temporaires. C'était, disait plus tard à la Chambre des députés M. Prigent, parlant en qualité de commissaire du gouvernement, « l'application à la marine des procédés en usage dans l'inspection des finances, dans l'inspection des colonies, dans le contrôle de l'administration de l'armée[2] ».

[1] « M. Cuvinot. — Vous accepteriez que l'on substituât à l'inspection permanente un corps d'inspecteurs des finances, indépendant de la marine?

« M. le vice-amiral Vignes. — Je voudrais une inspection de la marine qui serait établie à Paris, comme celle des finances. » — *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 260.

[2] *Journal officiel, Chambre des députés. — Débats parlementaires*, 1898, page 391, 1re colonne.

La Chambre goûta médiocrement la transformation, et elle saisit la première occasion de le montrer, avant même que le projet eût été l'objet d'une étude quelconque de la part de la commission de la marine. Dans le désir d'aller vite et d'imprimer au corps de l'Inspection une direction plus conforme aux idées qui prévalaient en haut lieu, le ministre de la marine voulut modifier la forme et la contexture des rapports de fin d'année des inspecteurs. Une circulaire ministérielle du 23 décembre 1896 commanda de les restreindre, d'en éliminer les questions soulevées par l'inspection au cours de l'année, qui devaient, chacune, faire l'objet d'un rapport distinct et d'une communication immédiate. Cet échelonnement des affaires soumises aux bureaux de l'administration centrale eût été excellent, puisqu'il hâtait leur solution, si, comme l'a fait depuis la circulaire du 8 décembre 1900, des mesures eussent été prises, en même temps, pour que cahiers et rapports particuliers fussent communiqués aux Chambres à l'appui du rapport de fin d'année. Mais la circulaire du 23 décembre 1896 se taisait absolument sur ce point.

Or ces rapports de fin d'année étaient considérés, à bon droit, par la Chambre comme des documents du plus haut intérêt. C'est grâce à eux surtout que les commissions du budget avaient réussi à débrouiller les complications de la comptabilité maritime et qu'elles avaient eu la révélation des irrégularités et des abus qui se commettaient. L'annexe qui les accompagnait résumait et évaluait les satisfactions obtenues sur place par l'inspection, c'est-à-dire, sans qu'elle eût eu à recourir à l'intervention du ministre. Cette annexe, qui avait été fournie depuis 1882, l'amiral Besnard la supprimait sous prétexte que, « si elle avait pu avoir à cette époque une certaine valeur de circonstance, elle avait depuis longtemps cessé d'être considérée comme un document réellement utile. » C'était avouer qu'il se désintéressait absolument du rendement de l'inspection permanente, puisque, par ailleurs, il lui recommandait de poursuivre *sur place* la satisfaction due à ses observations. Il s'interdisait ainsi tout moyen d'apprécier la façon dont les inspecteurs en chef remplissaient leur mandat.

A la seule pensée d'être privée de ses sources d'information, la Chambre se cabra. Elle applaudit vigoureusement l'âpre éloquence de M. Camille Pelletan, qui lui dénonça cette tentative de limitation

de ses droits [1]. La commission du budget elle-même, bien qu'en majorité ministérielle, se crut obligée de témoigner au ministre une certaine défiance. Vainement le ministre protesta de ses bonnes intentions, de son respect pour les droits de la Chambre. Vainement il essaya de rétablir le sens exact de sa circulaire et de désarmer par des explications, qui ressemblaient à une demi-rétractation, la verve satirique de M. Pelletan. Si la circulaire était innocente des vues perfides qu'on lui attribuait, elle n'en était pas moins inopportune et maladroite. L'esprit qui l'avait dictée n'était pas, tant s'en fallait, un esprit de bienveillance pour le corps et les façons d'opérer de l'inspection permanente.

Le commissaire du gouvernement, M. Prigent, qui plaidait la cause de la circulaire, inspirait trop peu de confiance, en raison de ses opinions bien connues, pour pouvoir convaincre ses auditeurs. L'occasion parut bonne aux défenseurs de l'inspection permanente pour couper court aux menaces dont elle était l'objet. L'incident était survenu dans le cours de la discussion du budget de la marine, précisément sur le chapitre des crédits affectés au corps de l'Inspection. M. Pelletan profita de la circonstance pour demander, à titre d'amendement indicatif, que les crédits fussent augmentés de 1000 francs. Malgré l'opposition du gouvernement, l'amendement fut adopté.

C'était la condamnation indirecte, mais certaine du projet de loi sur le contrôle déposé par l'amiral Besnard. La Chambre, en manifestant sa volonté d'affermir le contrôle local, était conséquente avec elle-même. Nous avons dit plus haut qu'en 1892 elle avait donné une indication aussi nette que possible de ses sentiments, en mettant tout particulièrement sous la surveillance de l'inspection les approvisionnements de la marine.

### § 9. — *Divers projets et propositions de loi.*

Quelques mois après le vote de l'amendement Pelletan, l'amiral Besnard quitta le pouvoir avec tous ses collègues du cabinet Méline, à la suite des élections législatives. Il fut remplacé par M. Lockroy, qui s'empressa de retirer le projet de loi malencontreux et d'y sub-

[1] *Journal officiel, Chambre des députés. — Débats parlementaires*, séance du 3 février 1898.

stituer, le 2 décembre 1898, un nouveau projet, inspiré par des idées diamétralement opposées.

Ce nouveau projet n'était, du moins dans ses grandes lignes, que la reproduction d'une proposition de loi présentée par M. Lockroy, député, le 8 novembre 1897. L'inspection permanente était maintenue dans les ports et les établissements hors des ports avec tous ses droits et toute son indépendance. Le projet organisait en même temps un contrôle mobile siégeant à Paris et destiné, soit à tenir en haleine, à aiguillonner, au besoin, le contrôle local, soit à le suppléer, sur les points et dans les affaires graves où le besoin s'en ferait sentir. Au centre du Département, un directeur du contrôle, chef de tout le service, devait centraliser les renseignements fournis par les deux autres contrôles et entretenir dans le corps entier de l'Inspection l'harmonie des vues et l'unité de l'action.

Ainsi reparaissaient, après une longue éclipse, les trois idées maîtresses qui s'étaient montrées en germe dans l'ordonnance de 1844, et qui n'avaient pris racine avec le décret du 12 janvier 1853 et porté des fruits pendant quatre ou cinq ans que pour être brutalement arrêtées dans leur développement par l'amiral Hamelin.

Mais déjà, avant que M. Lockroy eût déposé son projet, un député des plus éminents avait pris l'initiative de ce retour aux conceptions de 1844 et de 1853. M. Brisson, qui avait été rapporteur du budget de la marine en 1891, et qui avait rédigé, en cette qualité, un exposé des plus remarquables sur la situation de ce Département ministériel, avait été à même d'exploiter largement, pour son travail, les rapports de l'inspection. Convaincu plus que personne de la nécessité de sauvegarder cette source précieuse d'informations et de la mettre à l'abri des rancunes qu'elle soulevait dans les divers services par le seul fait d'en rectifier les écarts, il estima que le plus sûr moyen d'y parvenir était de faire consacrer par le législateur l'existence et les attributions du corps de l'Inspection. La proposition de loi qu'il soumit à la Chambre en 1894 atteignait ce double but[1]. On y trouve les mêmes idées que dans le projet de M. Lockroy.

Malheureusement, la proposition de loi de M. Brisson dépassait de

[1] Nº 950. *Chambre des députés, 6e législature. — Proposition de loi portant application à l'administration de la marine de la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée.*

beaucoup la sphère d'étude de la question du contrôle et ne tendait à rien moins qu'à réorganiser toute l'administration de la marine et à appliquer à cette administration la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée. Elle aurait exigé de la commission de la marine de la Chambre une somme de travail bien difficile à donner et une durée de mandat qu'il n'était au pouvoir de personne de lui promettre. L'entreprise devait avorter et elle avorta, en effet. Parmi les articles du projet de loi, il en est un qui nous a frappés, comme indice des préoccupations qui s'étaient éveillées dans l'esprit de l'ancien rapporteur du budget de la marine et sans doute aussi de la Chambre, au spectacle de l'effrayante quantité de millions votés depuis tant d'années pour le relèvement de notre marine de guerre et dépensés, il faut bien le dire, sans un profit compensateur suffisant. L'auteur de la proposition rendait le préfet maritime responsable *pécuniairement* des effets d'un ordre donné en dehors du règlement. Il infligeait la même responsabilité *pécuniaire*, dans un cas analogue, au directeur d'un service non muni d'un ordre écrit du préfet[1].

Un autre député, M. Delcassé, voulant à son tour assurer à l'inspection de la marine le bénéfice d'une sanction législative, avait saisi la Chambre, le 8 novembre 1897, d'une proposition de loi qui la constituait en corps du Contrôle de l'administration de la marine, sans apporter aucun changement à ses cadres. En dépit de sa modestie, la tentative n'aboutit pas[2].

De son côté, M. Lockroy n'eut pas le temps de faire étudier et discuter son projet de loi par la Chambre. Peut-être serait-il plus exact de dire que la Chambre, violemment agitée par des incidents quotidiens se rattachant à l'affaire Dreyfus et trop absorbée par les questions de politique pure pour s'adonner avec calme à des questions d'organisation administrative, n'eut ni le loisir ni la volonté d'attacher son attention à un sujet d'aspect sévère, connu seulement d'un petit nombre et dénué de ces dehors qui attirent les esprits avides d'émotion.

Provisoirement et en attendant le vote du projet, le ministre

[1] L'idée est empruntée de la loi sur l'administration de l'armée.
[2] N° 2778. *Chambre des députés, 6e législature. — Proposition de loi portant organisation du contrôle de l'administration de la marine.*

s'autorisa de ce que la matière avait été réglée jusqu'à lui par des décisions du pouvoir exécutif. Le 19 avril 1899, il fit rendre un décret pour commencer l'application des mesures contenues dans le projet de loi, en ayant soin de laisser de côté la partie financière, qui relève exclusivement du Parlement.

Cette façon de procéder lui a été vivement reprochée. On l'a qualifiée d'illégale, d'attentatoire aux droits du Parlement [1]. Quoi qu'on puisse penser de sa convenance ou de son opportunité, sa légalité est hors de doute. A tort ou à raison, la question a été abandonnée, dans tout le cours du siècle, au bon vouloir discrétionnaire du pouvoir exécutif. On a pu le regretter dans l'intérêt du contrôle, qui ne pouvait compter sur un avenir stable avec l'incessante mobilité des ministères. A l'heure présente, le regret serait oiseux.

M. de Lanessan, qui a hérité du portefeuille de M. Lockroy, a recueilli, comme une portion de son héritage, le projet de loi sur le contrôle, et il a obtenu que la Chambre le mît en délibération le 4 juillet 1900. La discussion n'a duré qu'une séance, tant il était visible que l'opinion de la Chambre était faite depuis le débat sur l'amendement Pelletan.

D'ailleurs, les adversaires de l'inspection permanente l'ont attaquée par des arguments si faibles, si bizarres, si maladroits, qu'ils semblaient mus par le désir de la recommander à la bienveillance de la Chambre. Entre autres singularités, n'a-t-on pas entendu un député, M. d'Agoult, ancien officier de marine, dénoncer à ses collègues, en termes sibyllins, *la force occulte interne* qui se manifestait avec évidence (*sic*) en faveur de cette loi [2]. L'amiral Rieunier ne s'est-il pas avisé d'évoquer à la tribune l'image de la franc-maçonnerie, qu'il a montrée planant sur la discussion et s'apprêtant à se saisir du contrôle pour enserrer dans ses mains toute l'administration de la marine [3].

Aussi le projet de loi, très bien défendu par le rapporteur, M. Gerville-Réache, a-t-il rallié à la Chambre une énorme majorité de suffrages. Il est vrai que le vote sur l'ensemble des articles a eu lieu

[1] *Journal officiel. — Chambre des députés. — Débats parlementaires.* Séance du 4 juillet 1900.
[2] *Ibid.*, page 1783, 2e colonne.
[3] *Ibid*, page 1785, 2e colonne.

sans scrutin public. Mais partisans et adversaires du projet s'étaient comptés auparavant sur une motion d'ajournement et sur une demande de rejet de l'article 3, qui institue les trois rouages du contrôle. L'ajournement avait été repoussé par 338 voix contre 163, c'est-à-dire à 175 voix de majorité. La demande de rejet de l'article 3 avait eu un sort pire : elle n'avait réuni que 107 voix contre 407, accusant de la sorte une majorité de 300 voix en faveur du projet du gouvernement.

C'est le 27 juin 1901 que le projet nous a été apporté par M. le ministre de la marine. Bien qu'éclairée sur les sentiments de la Chambre par l'écrasante majorité qui résulte des scrutins ci-dessus mentionnés, votre commission de la marine l'a étudié sans parti pris. Elle s'est déterminée dans ses résolutions par les motifs tirés du projet lui-même, après avoir prêté une oreille impartiale aux arguments qu'on peut faire valoir pour l'accepter ou le rejeter. Elle inclinait d'abord à opérer quelques changements dans la teneur de certains articles, sans toucher au fond même du sujet. Elle y a renoncé, après avoir entendu le ministre de la marine. Elle vous propose donc de voter le projet tel qu'il est sorti des délibérations de la Chambre. J'ai reçu d'elle le mandat de vous en exposer les principes et l'économie.

## OBJET DU PROJET DE LOI.

### Les trois rouages du contrôle de l'Administration de la marine.

Le contrôle de l'administration de la marine a pour mission de veiller à la marche régulière des services de ce Département, au point de vue administratif, financier, comptable et économique, d'empêcher ou, tout au moins, de redresser les erreurs et les abus qu'ils sont exposés à commettre, en les rappelant au respect des intérêts du Trésor et des droits des personnes, à l'observation des lois, décrets et règlements. Il semble dès lors que la prévoyance la plus élémentaire conseille de le constituer partout où fonctionne l'administration maritime, c'est-à-dire partout où les erreurs et les abus sont à craindre. Or, les opérations administratives les plus importantes s'accomplissent au centre du Département, dans les arrondissements maritimes et dans les établissements hors des ports.

De là, nécessité d'organiser un contrôle à Paris, dans les ports militaires et dans les usines d'Indret, de Guérigny et de Ruelle.

C'est à cette nécessité que satisfait le projet de loi par la constitution d'un service central de la direction du contrôle et de contrôles locaux propres aux arrondissements et aux établissements hors des ports. Au premier est dévolue la surveillance de l'administration centrale ; aux seconds la surveillance de la direction et de la gestion des services dans les arrondissements et les établissements. Conformément à cette donnée primordiale, le projet de loi confère à l'action du contrôle un caractère de permanence au centre du Département et dans les ports ou établissements hors des ports, parce que l'action administrative s'y exerce d'une manière complète et continue et comporte dès lors une surveillance continue.

Mais, outre ces deux rouages à poste fixe, le projet de loi en organise un troisième, qu'il laisse à la disposition du ministre de la marine pour des missions temporaires dont l'utilité serait reconnue. La mobilité forme le caractère distinctif du service des missions, qui, avec le service central, constitue la direction du contrôle. Pour n'avoir pas un cadre d'occupations déterminé d'avance, le service des missions, ou contrôle mobile, n'en sera pas moins utile, disons mieux, nécessaire. Ni la matière, ni l'occasion ne feront défaut à ses investigations.

Qu'il survienne dans un port un incident grave, qui menace de jeter le désordre dans un service, ou quelque conflit aigu qui exige une prompte intervention du chef du Département, il pourra sembler préférable au ministre de s'éclairer par l'envoi d'un contrôleur du service des missions, au lieu de se fier uniquement aux indications fournies par le contrôle résident. Que le ministre conçoive quelques doutes sur le savoir-faire ou la vigilance du contrôle local d'un port ou, sans concevoir aucun doute, qu'il estime prudent de tenir cette vigilance en éveil, il en a les moyens tout prêts dans son service des missions, dont le chef aura un grade assez élevé pour exercer cette fonction de police du corps. Enfin, par le contrôle mobile, il aura la possibilité de pourvoir, dans une certaine mesure, à l'absence du contrôle permanent dans les établissements d'outre-mer et de compléter la surveillance exercée, d'une façon intermittente, par le contrôle local de l'arrondissement, dans les sous-arrondissements et les quartiers de l'inscription maritime.

Telles sont, dans le projet de loi, les divisions de principe, ainsi que les raisons d'être du contrôle de l'administration de la marine. Ses trois rouages forment les parties d'un même tout. Deux d'entre eux, le contrôle central et le contrôle mobile, dont la réunion forme la direction du contrôle, sont acceptés généralement, comme répondant à des exigences inéluctables ou à des affectations justifiées.

### Le contrôle central ou service central de la direction du contrôle.

Le contrôle central existe et fonctionne depuis l'ordonnance de 1844. Il fait partie intégrante de l'organisation de l'administration centrale et ne pourrait en être détaché sans dommage pour la marche normale et le bon ordre des services du ministère. Si partout ailleurs le contrôle est l'œil du ministre, au centre du Département il est son conseiller naturel. Détruisez-le ; aussitôt le ministre est obligé de se reposer aveuglément sur ses directeurs, sur leur zèle, leur respect de la règle, leur vigilance à se garder des fautes. Mais ces directeurs, pour si fidèles, si bien ordonnés, si zélés travailleurs qu'on les suppose, sont faillibles. La passion peut parler en eux, comme chez les autres hommes, le langage de la raison et surprendre leur bonne foi à la faveur de cette apparence. Qui donc, en l'absence de cet organisme spécial qu'est le contrôle, leur signalera les erreurs, les préservera des fautes, les avertira des irrégularités, avant qu'elles soient irréparables ? Le zèle lui-même a besoin d'être contenu pour ne pas dépasser la limite où il cesse d'être utile et devient dangereux. Il faut, de toute nécessité, un organe indépendant de l'action là où des opérations administratives considérables sont engagées sur l'autorisation du ministre et consacrées par sa signature ou par celle des directeurs, ses délégués.

Le service central de la direction du contrôle a donc pour première et pour principale mission d'éclairer le chef du Département sur les actes des directeurs, qui préparent ses décisions, de sauvegarder ainsi sa responsabilité devant les Chambres et la Cour des comptes, en un mot, d'exercer, en permanence, un contrôle préventif vis-à-vis de l'administration centrale et des services de la marine installés à Paris. C'est ainsi qu'en nous reportant à l'arrêté ministériel du 1er décembre 1899 qui énumère ses attributions, nous

voyons que le contrôle central examine et vise, avant présentation au ministre, tous projets de lois et d'actes réglementaires, qu'il intervient dans la préparation des budgets de la marine et de l'établissement des invalides, dans les demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires, dans les questions touchant aux droits des personnes, à l'interprétation des lois, décrets et règlements administratifs, aux affaires litigieuses ou contentieuses, etc..... D'une manière générale, toute proposition et opération portant engagement ou liquidation de dépense lui est obligatoirement communiquée.

A ce point de vue, il y a, remarquons-le bien, beaucoup d'opérations administratives qu'un organe central permanent est seul en mesure de contrôler et de suivre, parce qu'elles sont consommées journellement à Paris même et qu'elles échapperaient, par suite, en grande partie, à un contrôle intermittent ou *a posteriori*. De ce nombre sont les liquidations de pensions et les concessions de secours. C'est aussi le cas des adjudications, des marchés et achats auxquels il est procédé par les soins de la commission permanente des marchés et de la commission des machines et du grand outillage, des recettes qui sont effectuées à Paris ou dans le département de la Seine. C'est enfin le cas des liquidations pour traitements, main-d'œuvre, travaux et fournitures qu'opère l'administration centrale, et des ordonnances directes qu'elle émet. En ce qui les concerne, le service central de la direction du contrôle remplit le même rôle que l'inspection résidente des ports et des établissements pour les adjudications, les marchés, les recettes qui ont lieu dans ces localités, ainsi que pour les dépenses liquidées par les chefs de service et mandatées par l'ordonnateur secondaire. Ajoutons que, pour ceux des marchés de gré à gré ou par adjudication publique passés dans les ports et établissements dont le ministre se réserve l'approbation, le contrat ou le cahier des charges est soumis à l'examen préalable du service central de la direction du contrôle.

Nous venons d'envisager ce service dans ses attributions personnelles de contrôle permanent. Il a un second rôle également important : c'est de servir, auprès du ministre, de point d'appui au contrôle résident des ports et établissements, ainsi qu'aux fonctionnaires des missions que leur destination même appelle à s'éloigner fréquemment du centre ; en un mot, de régler et d'harmoniser

l'action du corps tout entier. Quelle qu'ait été dans le passé, quelle que soit dans l'avenir la forme du contrôle de la marine, il est, par essence, une délégation directe du ministre et doit, sous peine d'impuissance, conserver sans cesse ce caractère aux yeux de tous. C'est du ministre, et du ministre seul, que le contrôle doit dépendre pour être sérieux et efficace; c'est de lui qu'il doit recevoir l'impulsion ; c'est à lui que ses efforts, ses travaux doivent aboutir.

Toutefois, on ne saurait exiger que le ministre prépare lui-même ses instructions pour ses délégués, ni qu'il lise d'un bout à l'autre les rapports qu'il en reçoit et, moins encore, qu'il occupe son temps à les étudier, au risque de délaisser ses autres devoirs. Il faut donc qu'il possède à ses côtés un organisme qui, comme le dit le rapport précédant l'ordonnance de 1844, « donne force aux opérations des contrôleurs permanents des ports dont il suit et dirige l'action ». L'ordonnance elle-même, dans ses considérants, déclare — et cela n'a pas cessé d'être vrai — que, « pour être complet et demeurer efficace, le contrôle local doit se combiner avec un service d'inspections temporaires et trouver auprès du ministre un point d'appui fortement organisé ».

C'est donc au service central, placé sous les ordres immédiats du directeur du contrôle et fonctionnant en permanence auprès du chef du Département, qu'il appartient de coordonner les travaux des missions et des contrôleurs résidents des ports et établissements pour bien assurer l'unité de direction, de répartir les charges dans l'exécution du service, en évitant les omissions et les doubles emplois, de servir, en un mot, de régulateur de toute la machine du contrôle. A lui, par conséquent, de préparer la correspondance du ministre avec les contrôleurs, les instructions générales ou particulières à leur donner. A lui, le cas échéant, de leur fixer leur tâche respective. Puis, une fois les rapports des missions et des inspections locales parvenus à Paris, il appartient au service central de la direction du contrôle de les examiner, d'en placer la substance sous les yeux du ministre, de poursuivre auprès des bureaux compétents de l'administration centrale la solution des questions qui y sont soulevées; en un mot, d'en tirer tout l'effet utile.

Cette coordination des efforts du contrôle, cette centralisation de ses travaux assureront, en même temps que l'unité de direction, l'uniformité de doctrine. Elles permettront aussi de se rendre

compte de la sûreté ou de la défectuosité des procédés employés et conduiront à adopter les méthodes les plus propres à faciliter et à féconder l'œuvre du contrôle.

Enfin, le corps du Contrôle ne relevant que du ministre, il y a à pourvoir à son administration générale. C'est là une troisième attribution du service central de la direction du contrôle. A ce titre, ce service prépare toutes les mesures relatives au recrutement, aux mouvements et à la répartition du personnel, aux récompenses honorifiques demandées en sa faveur. C'est à ce service qu'incombe également la préparation des lois, décrets et règlements, ainsi que de la partie du budget concernant le contrôle.

Toutes ces raisons d'être d'un service central du contrôle sont d'une évidence qui saute aux yeux. Aussi croyons-nous que personne n'a contesté, ni ne songe à contester la nécessité de cet organe.

**Le contrôle mobile ou service des missions.**

Pour des motifs très divers, le contrôle mobile a également la bonne fortune de réunir en ce moment tous les suffrages. Il y aurait de l'exagération à dire que tout le monde y adhère avec la même conviction. Nous connaissons de très bons esprits qui ne sont pas éloignés d'émettre des doutes sur la nécessité de le constituer de toutes pièces et qui préféreraient de beaucoup une extension des cadres de l'inspection permanente, permettant de doter les sous-arrondissements et les établissements maritimes d'outre-mer d'un contrôleur résident, à l'organisation d'un contrôle mobile conçu en partie pour suppléer à l'insuffisance de l'autre ou même pour le remplacer[1]. Mais cette préférence pour l'augmentation des cadres de l'inspection résidente ne va pas jusqu'au rejet du service des missions.

On convient, en effet, qu'alors même que le renforcement du contrôle des ports militaires et son organisation dans les sous-arrondissements de la métropole et dans les établissements maritimes d'outre-mer permettraient aux contrôleurs résidents d'assurer, à eux seuls, l'inspection courante de tous les services pour lesquels

[1] Voir ce que dit à ce propos M. Pelletan. — *Commission extraparlementaire.* — *Commission plénière*, tome IV, page 475.

le projet de loi fait état de la coopération des contrôleurs mobiles, le ministre n'en serait pas moins fondé à réclamer le maintien de quelques unités à sa disposition immédiate pour les études et missions spéciales. Par assentiment avoué ou tacite, l'accord est donc fait, en ce qui touche le rouage des missions.

Cet assentiment se conçoit sans peine de la part de ceux qui sont partisans du système de Ducos et qui considèrent, à son exemple, l'inspection mobile comme un complément indispensable de l'inspection permanente. Dans ce système, qui est celui du projet de loi, le contrôle permanent est la base de l'édifice, le contrôle mobile en est le couronnement. Les deux se fortifient par leur mutuel concours, que garantit l'existence d'un rouage central prépondérant. Le contrôle résident procure au service des missions les renseignements sur les personnes, les faits et les lieux qu'il est seul en état de rassembler; il le fait, en d'autres termes, bénéficier de sa compétence locale. Le service des missions, à son tour, fait rejaillir sur le contrôle résident une part de l'autorité morale plus grande découlant de la délégation spéciale qu'il a reçue.

Ainsi donc ce service aura un double objet : venir en aide au contrôle résident et, là où il manque complètement, le remplacer en vue de l'inspection ordinaire des services, accomplir les missions spéciales.

Dans un cas comme dans l'autre, la préparation de l'inspection ou de la mission commence à partir du moment où, sur le rapport du directeur du contrôle, le ministre la confie au service des missions. Son exécution cesse du jour où ce service remet son rapport.

Quand on songe aux obligations quotidiennes, inhérentes à son rôle préventif, qui pèsent sur l'inspection permanente et qu'on en rapproche la faiblesse de ses effectifs et de ses moyens d'action, on est obligé de reconnaître qu'elle est insuffisamment outillée pour sa tâche et qu'elle devra trouver un grand soulagement dans un service de missions mobiles. Ce dernier suppléera les contrôleurs résidents pour certaines vérifications *a posteriori*, que leurs occupations journalières ne leur permettent pas toujours d'effectuer d'une façon aussi fréquente et aussi approfondie qu'ils le voudraient. Nous faisons allusion à certains organismes des ports militaires, corps, dépôts d'équipages, bâtiments de la flotte et services similaires, ainsi qu'aux localités extérieures au chef-lieu de l'arrondissement,

quartiers d'inscription maritime et ports secondaires. Le service des missions coopérera à leur inspection dans des proportions variant avec les circonstances et dont le ministre, éclairé par le directeur du contrôle, restera juge. D'un autre côté, il assurera le contrôle intermittent des établissements maritimes d'outre-mer, Algérie, Bizerte, Saïgon, Dakar, etc...., tant qu'ils ne seront pas le siège d'un contrôle permanent.

Quant aux missions spéciales, elles suffiraient, à elles seules, à justifier l'organisation d'un rouage à part. Car il serait difficile, pour ne pas dire impossible, aux contrôleurs résidents d'en mener l'accomplissement de front avec les obligations essentielles de leur service journalier. « Organe d'information et d'étude — dit la circu- « laire du 4 septembre 1900, dont nous empruntons les termes — « le service des missions éclaire le ministre, en vue d'une solution « rapide, sur les difficultés qui surgissent dans les arsenaux, les « établissements, les quartiers, lorsque leur caractère compliqué « comporte soit un concert préalable avec les directions de l'admi- « nistration centrale et des instructions particulières, plutôt ver- « bales qu'écrites, soit une enquête délicate. Il le renseigne sur les « questions d'ensemble nécessitant un examen approfondi et com- « paratif, l'unité de vues et d'investigations. »

Là où le service des missions aidera puissamment le contrôle résident, c'est contre les résistances que ce dernier éprouve pour avoir sa pleine liberté d'action, ou pour empêcher le retour, parfois opiniâtre, des irrégularités et des abus. Les conflits, si prompts à naître, quand des services résistent aux observations de l'inspection permanente, avec l'approbation, avouée ou tacite, du préfet maritime, disparaîtront et cesseront de se former, si l'on sait qu'un délégué du ministre peut venir d'un moment à l'autre prêter main-forte au règlement méconnu et attirer sur les têtes obstinées les blâmes du pouvoir supérieur.

Pour ce qui touche aux abus et aux irrégularités qui se perpétuent, en dépit des observations réitérées du contrôle résident et des ordres ministériels, le service des missions en aura facilement raison. Ce qu'on redoute moins d'un rapport écrit, on l'appréhende davantage, et à bon droit, d'un entretien intime avec qui a reçu délégation expresse du ministre sur un point et dans un sens déterminés. Sans aller jusqu'aux conflits, que de fois n'arrive-t-il pas que des hommes,

agissant de la meilleure foi du monde, ne s'entendent pas sur des questions compliquées et délicates ! C'est là ce qui se produit le plus communément entre l'inspection de la marine et les directeurs des services. Si l'affaire se traite par correspondance entre l'inspecteur et le ministre, la solution tarde longtemps, quelquefois indéfiniment, parce qu'il est souvent malaisé pour le ministre de se faire une opinion ferme uniquement sur les rapports qui lui parviennent. C'est le cas pour le service des missions d'intervenir et, après des constatations sur place, d'émettre un avis décisif. Ainsi la juxtaposition des deux modalités d'inspection se traduit en avantages réciproques, dont bénéficient l'institution même du contrôle et le service général de la marine.

Cette réciprocité explique parfaitement pourquoi les partisans du contrôle permanent sont acquis à l'organisation d'un contrôle mobile.

Quant aux adversaires du contrôle permanent, force leur est de consentir à la création d'un contrôle mobile, même réduit, sous peine d'être contraints d'avouer qu'ils ne veulent aucun contrôle[1]. L'aveu serait trop compromettant et, si pareil sentiment est au fond

[1] L'amiral Ricunier, qui vante le contrôle mobile pour mieux accabler le contrôle permanent, oublie parfois son double rôle et il parle du contrôle mobile comme s'il voulait le faire rejeter. C'est ainsi que, dans son discours à la Chambre (séance du 4 juillet 1900), il a mis en cause l'inspection mobile à propos d'un incident qu'il exposé fort obscurément dans les termes suivants : « Je pourrais même, pour montrer comment on a recherché la nécessité de cette création, parler d'un incident qui s'est produit. On prétendait qu'il n'y avait pas de munitions à Toulon, et pour montrer l'importance de cette inspection mobile, on envoya des contrôleurs à Toulon. Je ne dirai pas les résultats de cette inspection, car elle ne fut pas brillante pour eux. »

C'est là un vrai rébus. En voici l'explication : antérieurement à l'organisation du service des missions, le ministre de la marine, M. Lockroy, préoccupé, au moment des événements de Fashoda, de l'état dans lequel pouvaient se trouver les défenses du littoral et désireux de contrôler les renseignements fournis par les ports, ordonna à l'inspection résidente de porter ses investigations sur les approvisionnements de l'artillerie, principalement en ce qui concerne les réserves de guerre.

Le résultat ne fut pas brillant, comme l'a dit l'amiral Ricunier, mais pour les directions.

Il fut constaté, entre autres choses, que la comptabilité des directions d'artillerie présentait de tels inconvénients que le ministre nomma une commission pour reviser les règlements relatifs à l'administration et à la comptabilité du matériel d'artillerie proprement dit.

Cette commission, présidée par le contre-amiral Nabona, et composée du directeur de la comptabilité générale, d'un inspecteur, d'un chef de bureau et d'un colonel d'artillerie, s'est rendue à Cherbourg. C'est elle que l'amiral Rieunier a prise à distance pour une commission d'inspecteurs.

de leur cœur, il s'y cache prudemment. A les entendre, le contrôle mobile a toutes les vertus. Il est la panacée infaillible contre les abus de l'administration des arsenaux, contre la confusion de leur comptabilité, contre les lenteurs et le rendement insuffisant de leur travail.

Nous sommes de ceux qui croient à l'utilité, à l'efficacité du contrôle mobile dans les services et pour les cas auxquels répond sa nature de contrôle *a posteriori*.

Nous applaudissons volontiers un orateur de la Chambre, quand il attribue à ce mode de contrôle la faculté d'avoir des vues d'ensemble et d'émettre des idées générales. Mais nous cessons de le comprendre, quand il lui décerne en même temps le don de seconde vue. Lisez cet extrait de son discours : « Le contrôle permanent est « exercé par des hommes certainement fort instruits, forts distingués « et de très bonne volonté. Eh bien! il leur a échappé des faits « considérables; ils ne les ont pas vus, parce qu'ils étaient perma- « nents, et ces faits étaient signalés par qui ? Par des inspecteurs « des finances, qui ne connaissaient rien à la marine, qui venaient « dans un port et découvraient ce qui se passait là [1]. »

A ce propos, l'orateur cite un exemple. Vous croyez sans doute qu'il s'agit d'un fait, d'un incident survenu dans quelque port, échappé à la perspicacité de l'inspection permanente et découvert par un inspecteur des finances en tournée dans ce port. C'est bien plus fort.

« A Toulon, il y a eu une comptabilité occulte de l'artillerie pen- « dant longtemps, une double comptabilité. Il y avait un inspecteur « dans le port. C'était l'honorable commissaire actuel du gouverne- « ment; il n'a pas signalé cette irrégularité. Comment a-t-elle été « signalée ? Par l'inspecteur des finances, *qui était à Brest et qui l'a « apprise par une conversation* [2]. »

[1] *Journal officiel. Chambre des députés. — Débats parlementaires*, 1900, page 1789, 2e colonne.

[2] *Journal officiel. Chambre des députés. — Débats parlementaires*, 1900, page 1789, 2e colonne.

M. d'Agoult s'est absolument trompé ou plus probablement a été trompé, involontairement sans doute, par l'inspecteur des finances, dans cette affaire d'une prétendue comptabilité occulte. Nous avons tenu à nous éclairer là-dessus, puisque le fait avait été porté à la tribune de la Chambre, et nous nous sommes adressé naturellement à la personne la mieux placée pour nous renseigner, au chef du contrôle central de l'époque, à

Voyez-vous la supériorité du contrôle mobile, quand il est exercé par un inspecteur des finances ? De Brest, il découvre des irrégularités, vraies ou prétendues, qui ont lieu à Toulon. Et comment les découvre-t-il ? Est-ce par intuition, par induction, par une investigation quelconque ? Non, par une conversation qui les lui révèle. C'est le comble de la supériorité ! Le contrôle mobile n'a pas besoin de se transporter dans un arsenal pour connaître ce qui s'y passe. Il suffit qu'une bouche amie le lui révèle à cent cinquante lieues de distance.

Et dire que c'est par des traits de ce genre qu'un orateur parlementaire prétend glorifier le contrôle mobile et déconsidérer le contrôle permanent ! [1].

Nous défendrons résolument le contrôle mobile dans les conditions où le projet de loi nous le propose. Mais nous lui rendrions le plus mauvais service en souscrivant aux éloges excessifs que certains

M. Grasset, actuellement inspecteur en chef de la marine à Rochefort. Il résulte nettemens des explications qui nous ont été fournies qu'il ne s'agit nullement, dans le cas faussement incriminé par l'inspecteur des finances, d'une comptabilité occulte. Les feuilles d'ouvrage, établies comme elles l'étaient en 1895, ne donnaient pas les moyens de connaître les prix de revient avec une précision suffisante pour certains travaux, et la nomenclature de ceux-ci, d'après laquelle étaient dressées les feuilles, n'était pas suffisamment détaillée pour isoler des fabrications spéciales, sur lesquelles on avait intérêt à avoir des renseignements très exacts, en vue de la gestion des dotations allouées aux directions.

C'est pour cela que la direction de l'artillerie, comme du reste la direction des constructions navales, tenait, *pour certains travaux*, un enregistrement spécial complétant la feuille d'ouvrage réglementaire et donnant les renseignements que celle-ci ne procure pas.

Le fait était parfaitement connu et point n'était besoin de révélation à l'inspecteur des finances pour découvrir cette porte grande ouverte. L'inspection de Toulon l'ignorait si peu, qu'elle avait demandé communication de ces enregistrements et que, les ayant trouvés commodes et bien agencés, elle en proposa l'adoption, corrélative de l'abandon de la feuille réglementaire, le jour où le ministre, au sujet de son rapport sur le compte des travaux, lui prescrivit d'étudier cette question.

Les modèles complets de cette prétendue comptabilité occulte furent adressés à l'appui de l'étude entreprise par l'inspection de Toulon. La proposition faite par cette inspection ne fut pas accueillie par le ministre, amiral Besnard. Mais depuis, la feuille d'ouvrage a été sensiblement améliorée.

[1] M. d'Agoult a été encore induit en erreur par son inspecteur des finances, quand il a avancé, sur la foi de ce dernier, que l'inspection de Toulon aurait laissé échapper des erreurs dans les recensements de la commission de Courthille. La commission de Courthille avait été nommée pour étudier les réformes à apporter, dans un but d'économie, à l'administration du matériel de la marine. Chargée d'une mission spéciale, elle échappait entièrement au contrôle de l'inspection résidente, *à qui ses procès-verbaux ne furent pas communiqués*. Les erreurs qu'il lui arriva de commettre ne pouvaient ni ne devaient être relevées par l'inspection.

lui prodiguent, tant parce que cet excès même nous fait douter de la justesse de l'éloge que parce que nous voyons trop clairement à quelles conclusions dernières il tend. Séparer le contrôle mobile du contrôle permanent, c'est lui ôter un point d'appui indispensable; c'est gêner et même dérouter son action, en le livrant sans guide à tous les hasards de l'imprévu; c'est le contraindre de se mouvoir à tâtons dans la complication, parfois inextricable, des services d'un arsenal; c'est enfin, en soustrayant le corps spécial qui l'exercerait au séjour des ports et aux milieux maritimes, l'exposer à perdre, à bref délai, la compétence pratique qui lui est indispensable.

N'insistons pas pour le moment à ce sujet. Nous avons dit le bien que nous pensons du contrôle mobile, ainsi que du contrôle central. Ces deux rouages sont hors de discussion. Sur ces deux points, le projet de loi a cause gagnée d'avance. Le litige ne roule que sur le contrôle permanent. La question posée est de savoir si le projet de loi a raison de conserver ce troisième rouage. Pour la résoudre, nous nous adresserons d'abord à la nature des choses, aux caractères du contrôle permanent, ensuite, à l'expérience.

**Le contrôle permanent ou résident des ports et établissements.**

Avant tout, qu'on se représente par la pensée un de nos cinq ports de guerre avec tous les services, militaires, techniques, administratifs, comptables et financiers, qu'il renferme. Là, s'exécutent, à chaque instant du jour, les opérations les plus diverses, qui toutes ont leur répercussion sur le budget de l'État et se résolvent finalement en liquidations de dépenses, faites dans le port, à titre définitif. Chacune de ces opérations demande à être attentivement surveillée, si l'on veut que la liquidation ne soit pas entachée d'erreur ou de fraude, conséquemment, dans l'un et l'autre cas, dommageable au Trésor public. Comment se rendre compte, sans cette attention continue, des droits du personnel des équipages et des différents corps organisés ou entretenus à la solde et autres prestations en deniers ou en nature? Comment, sans cela, s'assurer, au moins par épreuves, de la présence effective sur les chantiers et dans les ateliers des milliers d'ouvriers qui y sont employés et du chiffre vrai des salaires qui leur sont dus?

De même, pour le matériel, comment le suivre avec certitude dans son état changeant? Comment connaître, par exemple, avec précision, à un moment donné, la situation exacte des approvisionnements, si l'on n'a pas assisté à la préparation et à l'exécution des marchés, vérifié les écritures des comptables, procédé à des constatations d'existants en magasin? Comment surveiller la comptabilité de l'emploi aux travaux, si l'on n'est pas à portée de l'atelier, si l'on n'y procède pas à des visites personnelles, à des interrogations, à des contre-appels, si l'on ne rapproche des feuilles d'ouvrage — c'est-à-dire du compte ouvert à chaque travail — les pièces élémentaires concernant la main-d'œuvre et les matières?

Passez successivement en revue, dans chaque service, la variété de ses attributions, tant de direction que de gestion ou d'exécution. Rappelez à votre mémoire les règlements spéciaux qui régissent chacun d'eux. En confrontant les règles prescrites et les faits qu'elles prévoient, vous vous ferez facilement une idée des chances d'erreur et de la difficulté de les réparer et, de ce rapprochement mental, vous conclurez sans hésiter à la nécessité d'un organisme indépendant qui prévienne les erreurs ou en poursuive le redressement.

La seule énumération des services soumis au contrôle des ports donne par elle-même une image saisissante de l'étendue de son action. Aux termes des règlements en vigueur, l'inspection permanente porte ses investigations sur l'administration des corps et personnels entretenus, sur l'administration des équipages de la flotte à terre et à la mer, sur le service des prisons, sur l'administration du personnel ouvrier, sur la passation des nombreux marchés qui se concluent dans les huit services autonomes du port[1], sur les recettes de fournitures et de travaux, sur la liquidation de toutes les dépenses en personnel et en matériel, sur l'administration des crédits et la tenue de la comptabilité financière dans tous les services, sur la comptabilité du matériel en approvisionnement, y compris le stock de guerre, sur la comptabilité des diverses catégories de matériel en service, sur l'imputation régulière de la main-d'œuvre et des matières aux travaux.

[1] Ces services sont les suivants : service de la flotte, constructions navales, artillerie, défenses sous-marines, travaux hydrauliques, service de santé, subsistances, habillement et couchage.

Nous ne parlerons que pour mémoire de son intervention obligatoire dans certaines parties de l'administration de la marine commerciale : police de la navigation et des pêches, domanialité publique maritime, bris et naufrages, administration et comptabilité de l'établissement des invalides[1].

Sa sphère d'action ne se confine pas au chef-lieu de l'arrondissement maritime. Elle le dépasse et rayonne dans les sous-arrondissements et quartiers par des inspections aussi fréquentes et aussi approfondies que possible du service de l'inscription maritime. On observera peut-être à ce propos que cette dernière attribution du contrôle justifie moins que les précédentes la résidence de l'inspecteur dans le port chef-lieu. Nous l'admettons. Mais, en dehors même de cette considération que la direction administrative de tout l'arrondissement aboutit au chef-lieu entre les mains du préfet maritime, nous nous croyons autorisé à penser que le fonctionnement d'une administration se ressentira toujours mieux du voisinage d'un contrôleur en résidence au chef-lieu de l'arrondissement, pouvant en sortir le jour qu'il lui plaira pour des inspections inopinées, que d'une organisation le reléguant au loin et ne causant pas au service contrôlé les mêmes appréhensions de visites fréquentes et soudaines.

Toutes les attributions confiées à l'inspection permanente ont leur importance aussi bien que leurs difficultés. Il en est de particulièrement délicates et graves, qui appellent une investigation minutieuse et journalière. Telles sont, par exemple, les vérifications portant sur la passation des marchés, en raison de la variété des fournitures et de la dissemblance des travaux ; ou bien sur l'emploi de la main-d'œuvre et des matières aux travaux qui, d'après le compte de 1898, le dernier produit, atteint près de 70 millions pour les travaux et de 50 millions pour les confections ; ou encore sur la comptabilité de tout le matériel en approvisionnement qui fait apparaître un chiffre supérieur à 236 millions, d'après le dernier compte général du matériel (1898).

Les inspecteurs entre qui sont répartis, dans chaque port, les divers services à contrôler, ont à suivre de près les opérations multiples qui se rapportent à la constitution de l'approvisionnement :

[1] *Revue maritime et coloniale*, tome CXLI, page 485.

De même, pour le matériel, comment le suivre avec certitude dans son état changeant? Comment connaître, par exemple, avec précision, à un moment donné, la situation exacte des approvisionnements, si l'on n'a pas assisté à la préparation et à l'exécution des marchés, vérifié les écritures des comptables, procédé à des constatations d'existants en magasin? Comment surveiller la comptabilité de l'emploi aux travaux, si l'on n'est pas à portée de l'atelier, si l'on n'y procède pas à des visites personnelles, à des interrogations, à des contre-appels, si l'on ne rapproche des feuilles d'ouvrage — c'est-à-dire du compte ouvert à chaque travail — les pièces élémentaires concernant la main-d'œuvre et les matières?

Passez successivement en revue, dans chaque service, la variété de ses attributions, tant de direction que de gestion ou d'exécution. Rappelez à votre mémoire les règlements spéciaux qui régissent chacun d'eux. En confrontant les règles prescrites et les faits qu'elles prévoient, vous vous ferez facilement une idée des chances d'erreur et de la difficulté de les réparer et, de ce rapprochement mental, vous conclurez sans hésiter à la nécessité d'un organisme indépendant qui prévienne les erreurs ou en poursuive le redressement.

La seule énumération des services soumis au contrôle des ports donne par elle-même une image saisissante de l'étendue de son action. Aux termes des règlements en vigueur, l'inspection permanente porte ses investigations sur l'administration des corps et personnels entretenus, sur l'administration des équipages de la flotte à terre et à la mer, sur le service des prisons, sur l'administration du personnel ouvrier, sur la passation des nombreux marchés qui se concluent dans les huit services autonomes du port[1], sur les recettes de fournitures et de travaux, sur la liquidation de toutes les dépenses en personnel et en matériel, sur l'administration des crédits et la tenue de la comptabilité financière dans tous les services, sur la comptabilité du matériel en approvisionnement, y compris le stock de guerre, sur la comptabilité des diverses catégories de matériel en service, sur l'imputation régulière de la main-d'œuvre et des matières aux travaux.

[1] Ces services sont les suivants : service de la flotte, constructions navales, artillerie, défenses sous-marines, travaux hydrauliques, service de santé, subsistances, habillement et couchage.

Nous ne parlerons que pour mémoire de son intervention obligatoire dans certaines parties de l'administration de la marine commerciale : police de la navigation et des pêches, domanialité publique maritime, bris et naufrages, administration et comptabilité de l'établissement des invalides[1].

Sa sphère d'action ne se confine pas au chef-lieu de l'arrondissement maritime. Elle le dépasse et rayonne dans les sous-arrondissements et quartiers par des inspections aussi fréquentes et aussi approfondies que possible du service de l'inscription maritime. On observera peut-être à ce propos que cette dernière attribution du contrôle justifie moins que les précédentes la résidence de l'inspecteur dans le port chef-lieu. Nous l'admettons. Mais, en dehors même de cette considération que la direction administrative de tout l'arrondissement aboutit au chef-lieu entre les mains du préfet maritime, nous nous croyons autorisé à penser que le fonctionnement d'une administration se ressentira toujours mieux du voisinage d'un contrôleur en résidence au chef-lieu de l'arrondissement, pouvant en sortir le jour qu'il lui plaira pour des inspections inopinées, que d'une organisation le reléguant au loin et ne causant pas au service contrôlé les mêmes appréhensions de visites fréquentes et soudaines.

Toutes les attributions confiées à l'inspection permanente ont leur importance aussi bien que leurs difficultés. Il en est de particulièrement délicates et graves, qui appellent une investigation minutieuse et journalière. Telles sont, par exemple, les vérifications portant sur la passation des marchés, en raison de la variété des fournitures et de la dissemblance des travaux ; ou bien sur l'emploi de la main-d'œuvre et des matières aux travaux qui, d'après le compte de 1898, le dernier produit, atteint près de 70 millions pour les travaux et de 50 millions pour les confections ; ou encore sur la comptabilité de tout le matériel en approvisionnement qui fait apparaître un chiffre supérieur à 236 millions, d'après le dernier compte général du matériel (1898).

Les inspecteurs entre qui sont répartis, dans chaque port, les divers services à contrôler, ont à suivre de près les opérations multiples qui se rapportent à la constitution de l'approvisionnement :

[1] *Revue maritime et coloniale*, tome CXLI, page 485.

préparation des cahiers des charges, des marchés de gré à gré, des achats sur facture, adjudications, commandes, recettes, liquidation des fournitures, comptabilité des magasins et, pour couronner ce travail de tous les instants, ils doivent élaborer avec soin le rapport annuel exigé par l'article 65 de la loi de finances du 26 janvier 1892. D'un autre côté, leurs investigations répétées dans la comptabilité de l'emploi de la main-d'œuvre et des matières aux travaux aboutissent à un rapport annuel, dont le comité d'examen des comptes des travaux de la marine a déclaré, à diverses reprises, tirer le plus grand profit pour sa mission de contrôle supérieur.

Pour les hommes qui voudront juger la question sans parti pris, une première réflexion se dégage des considérations précédentes : c'est qu'un contrôle résident ainsi organisé doit coûter moins cher à l'État, toutes proportions gardées, que tout autre mode, prétendu approprié et réellement efficace, qu'on serait tenté d'y substituer[1]. Nous ne nous donnerons pas le tort, que nous avons reproché à d'autres, de rabaisser le sujet en discussion à une balance de quelques milliers de francs en plus ou en moins. Mais nous ne pouvons oublier que, dans l'enquête de la commission extraparlementaire, l'appât de l'économie fut un des moyens plus ou moins louables dont on se servit pour battre en brèche l'inspection permanente. M. Prigent, qui se complut tant à mettre en relief les avantages du contrôle mobile, sans daigner souffler mot, malgré l'invitation très précise de M. Thomson, des avantages du contrôle permanent, laissa entrevoir une réduction possible des cadres du personnel, si le contrôle mobile remplaçait l'inspection permanente[2]. Il est vrai que, lorsqu'il eut ou crut avoir gain de cause sur ce point, il changea brusquement de langage. Dans cette matière, disait-il, l'économie ne pouvait pas entrer en ligne de compte. Les Chambres avaient le devoir de se montrer généreuses en fait d'indemnités et de frais de tournées[3].

Notre excuse pour parler d'économie est dans ce souvenir.

La question d'économie se lie, en outre, dans notre pensée, à la considération du temps exigé pour contrôler les opérations administratives des divers services. Avec un système d'inspection

[1] *Revue maritime et coloniale*, tome CXLI, page 486.
[2] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 265.
[3] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 267.

mobiles, le temps requis pour ce contrôle, qu'on nous annonce comme devant être en pareil cas approfondi et complet, équivaudrait, ou peu s'en faut, à un séjour permanent.

Prenons, par exemple, l'administration des équipages de la flotte dans les plus petits de nos ports militaires. C'est peut-être une des inspections les moins chargées. Elle embrasse néanmoins non seulement le dépôt des équipages, mais encore la défense mobile, la défense fixe, la direction des mouvements du port, tous les bâtiments sur rade et les rôles tenus au détail des armements pour ceux qui ont le chef-lieu de l'arrondissement pour port d'attache. S'imagine-t-on qu'on pourrait l'effectuer dans quelques jours seulement? Qu'on se détrompe. Cette inspection exigerait un temps fort long et, par suite, des dépenses notablement supérieures au traitement de l'inspecteur permanent qui l'exerce actuellement, étant donné le chiffre élevé des indemnités de route et de séjour qu'il faudrait payer au contrôleur en mission dans le port.

Supposons, toute balance faite, que la dépense s'équilibre dans les deux cas : le bon sens dit que, lorsque des services à contrôler requièrent la garantie d'une intervention continue, il y a plus d'économie, par cela seul qu'il y a plus de garanties contre des dépenses injustifiées, dans l'établissement à poste fixe d'un agent préposé à l'inspection de l'administration intérieure de tous les corps organisés de sa résidence et au contrôle des opérations administratives incombant au commissariat, à savoir, l'ordonnancement, la vérification et la régularisation des dépenses de ces corps.

Le fait seul de la présence d'un contrôleur arrête d'ailleurs bien des abus qu'on n'ose commettre et qu'on commettrait sûrement en son absence.

Il y a plus. Les mandats de payement émis dans le port vont directement des bureaux du payeur à la Cour des comptes ; ils ne sont pas, comme au Département de la guerre, l'objet d'une vérification et d'une revision ultérieures. Actuellement, l'inspection résidente vérifie les mandats de solde, avant qu'ils soient ordonnancés par le commissaire général, en sorte que la rectification des erreurs touchant aux droits acquis précède tout payement. Un contrôle mobile, c'est-à-dire intermittent, serait dans l'impossibilité de procurer la même garantie. Les erreurs qu'il découvrirait après coup, à l'aide des rôles ou des contrôles, ne pourraient plus être réparées

qu'au moyen d'opérations dont la complication n'est que le moindre inconvénient, attendu qu'en cas de trop-payés elles interviendraient souvent après la disparition du débiteur, trop tard pour assurer la répétition de l'indû.

*Caractère préventif du contrôle résident.*

En raison même des conditions dans lesquelles fonctionne et doit fonctionner l'administration de la marine, du caractère à la fois important et définitif des opérations et des faits qui se passent dans les ports et établissements, il est un point qui défie toute contradiction sérieuse : c'est l'aptitude de l'inspection permanente à prévenir les erreurs ou bien à les rectifier, avant qu'elles soient irréparables. Ici, point de dissidence d'opinions, sinon pour apprécier l'importance du rôle préventif de l'inspection permanente. Pour les adversaires de ce mode de contrôle, le caractère préventif est sans valeur sérieuse et ses résultats à peine dignes d'être notés. Mais le caractère en lui-même ne peut faire l'objet d'un doute.

Et comment serait-il possible de le nier, alors que les règlements en vigueur font à tous les services du port un devoir rigoureux de communiquer à l'inspection toutes les pièces qui préparent, consomment ou liquident des opérations financières ; alors qu'ils lui ouvrent tous les bureaux, ateliers et chantiers avec plein droit d'en vérifier les écritures élémentaires ; alors qu'ils lui attribuent des droits analogues pour la comptabilité des magasins ; alors que, dans le port, il ne s'apprête ni marché, ni adjudication dont les clauses ou les cahiers des charges ne passent sous les yeux de l'inspecteur ; alors que toutes les commandes lui sont soumises ; alors qu'il ne s'effectue aucune recette sans qu'il soit convoqué ; alors qu'il ne s'établit ni liquidation, ni mandat de payement sans qu'il soit appelé à en vérifier les termes ? Cette faculté absolue d'investigations, comme cette formalité réglementaire du visa, suppose et garantit en même temps l'efficacité préventive de l'inspection permanente.

Certes, nous n'entendons pas insinuer par là que l'inspecteur ne laisse passer aucune opération sans la contrôler. Nous n'éprouvons pas le besoin de nous exposer à une contradiction trop facile. Le visa ne prouve pas que l'inspecteur a vérifié, mais bien qu'il a été

mis en mesure de le faire. Il atteste simplement que la pièce lui a été communiquée et que l'affaire dont elle traite a été portée à sa connaissance. En soi, il n'a d'autre signification que l'accomplissement d'une formalité réglementaire. Aussi, dans beaucoup de cas, est-il représenté par un simple cachet. Nous savons comme tout le monde, et nous reconnaissons volontiers que le corps de l'Inspection est trop peu nombreux pour scruter tout ce qu'il a le droit de scruter. Son contrôle s'exerce par épreuves. Mais ce que nous savons aussi, pour l'avoir constaté par les rapports et autres documents de l'inspection, c'est que l'inspection permanente retient les pièces importantes et vérifie les opérations principales. Avec un peu d'habitude, elle arrive rapidement à discerner d'un simple coup d'œil ce qui mérite d'arrêter son attention et ce qui lui ferait perdre inutilement son temps.

Il en est de même pour les séances des commissions auxquelles l'inspecteur est réglementairement convoqué [1]. L'habitude lui apprend vite, indépendamment de la nature des affaires, quand il peut sans inconvénient s'abstenir d'y prendre part et quand il commettrait une faute en n'y assistant pas. Comme le visa, cette convocation est un témoignage du caractère préventif de son contrôle.

Les comptes rendus de la commission d'enquête extraparlementaire, aussi bien que les discussions des Chambres sur le budget de la marine, et autres documents, nous ont initiés aux résultats obtenus par le contrôle préventif. Nous avons cité précédemment, d'après l'enquête, la déposition de l'amiral Vignes, reprochant à l'inspection permanente de triompher bruyamment « lorsque dans le cours d'une année entière elle avait réussi à découvrir dans un

[1] « M. DE BLIGNIÈRES. — D'après les renseignements que j'ai recueillis dans certains ports, l'inspecteur n'assiste que très rarement aux commissions de recette, si bien qu'il est de tradition que le service prépare le procès-verbal en remplissant l'imprimé.

« M. L'INSPECTEUR EN CHEF PRIGENT. — *C'est de la légende.* L'inspecteur ne peut pas évidemment être partout à la fois ; mais, dans la pratique, il assiste souvent aux commissions de recette... Avec l'habitude qu'il acquiert de ces affaires, un inspecteur, dans un service, se rend parfaitement compte de l'utilité d'assister à telle ou telle commission. Lorsqu'à l'ordre du jour, il voit qu'il y a une série de fournitures qui contiennent une suite de livraisons semblables, lesquelles n'ont donné lieu à aucune difficulté, il s'abstient. Lorsqu'il voit, au contraire, une fourniture spéciale, des clauses nouvelles dans un cahier des charges, il se fait un devoir d'y aller. Tout cela tient à l'habitude qu'on a du service. On se rend compte de l'utilité qu'il peut y avoir à aller ou à ne pas aller à telle ou telle commission. » — *Commission extraparlementaire.— Délégations*, tome II, page 271.

mandat une erreur de quelques centimes [1] ». Les procès-verbaux de l'enquête nous apprennent que la réplique à cette déposition cavalière ne se fit pas attendre et qu'elle fut topique.

Ce fut l'inspecteur en chef du port de Toulon, M. Châtelain, qui se chargea de nous éclairer sur le cas qu'il fallait faire de l'assertion de l'amiral Vignes. Il exprima son étonnement d'un pareil langage, et il le motiva sur ce fait que l'amiral Vignes, au moment où il traitait de la sorte l'inspection permanente, avait entre les mains son rapport de fin d'année, attestant que les résultats économiques de l'inspection ne se traduisaient pas cette année par des centimes, mais par des centaines de mille francs [2].

On admettra que la marge est grande entre les deux dépositions. Au surplus, on aurait tort de penser que ce sont là des résultats exceptionnels. Ces centaines de mille francs d'économie — le montant exact en a été de 189,000 francs cette année-là à Toulon [3] — n'ont rien d'extraordinaire. Voici quelques cas, entre beaucoup d'autres, qui appartiennent aussi à la catégorie des faits préventifs, dont l'inspection permanente a le droit de se faire honneur. Nous les empruntons aux comptes rendus de l'enquête.

Un marché d'une importance de 800,000 francs est préparé au port de Brest pour fourniture de fil de caret. Le prix de la fourniture y est supérieur de 25 p. 100 au prix du dernier marché. Quand l'affaire vient devant le conseil d'administration du port, l'inspecteur demande qu'on s'enquière auprès des constructions navales si, dans le tableau qui a servi à la préparation du cahier des charges, il n'y a pas eu d'omissions, si l'on n'a pas oublié du fil de caret goudronné, qui devait entrer en déduction de fournitures à venir. On fait droit à cette demande. L'omission est constatée et réparée, et le marché s'en trouve réduit à 500,000 francs : différence 300,000 francs [4].

En 1891, dans le même port, le titulaire du marché de viande fraîche pour les rationnaires du 2e arrondissement maritime demande la prorogation du marché, moyennant un rabais de 5 p. 100. L'administration du port propose de souscrire à cette demande. Sur avis

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome I, page 260.
[2] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome III, page 311.
[3] *Ibid.*
[4] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 599.

contraire de l'inspection, la fourniture est mise de nouveau en adjudication. Il en résulte un rabais de 18 p. 100 et une économie de 162,000 francs. L'administration du port est disposée à approuver l'adjudication. En séance du conseil d'administration, l'inspection insiste pour qu'on fasse une deuxième adjudication, en tenant compte du rabais soumissionné. Elle est écoutée. Un nouveau rabais de 5 p. 100 vient se greffer sur le premier. L'économie réalisée en fin de compte est de 215,900 francs [1].

Le Sénat connait l'histoire de la fourniture de jerseys au port de Toulon, qui a été racontée, il y a quelques années, à la tribune de la Chambre. Il s'agissait encore là d'une proposition de prorogation de marché. On se disposait à l'accepter, d'autant mieux que le fournisseur consentait à réduire ses prix pour s'assurer la fourniture. L'inspection jugea, d'après des remarques portant sur l'adjudication ancienne, qu'un nouvel appel à la concurrence procurerait des résultats plus avantageux que les offres actuelles du fournisseur. Ses observations ne furent pas agréées par l'administration du port; mais elles eurent l'assentiment du ministre de la marine. L'économie obtenue de ce chef fut évaluée à 40,000 francs, pour le seul port de Toulon [2].

A Toulon encore, en 1889, un projet de traité de gré à gré pour la fourniture de bonnets de travail au prix total de 93,063 francs est abandonné sur les observations de l'inspection qui demande que cette fourniture soit mise en adjudication. La soumission la plus avantageuse s'élève à 73,556 francs et permet, par conséquent, de réaliser une économie de 19,507 francs [3].

En 1895, au port de Rochefort, pour une seule catégorie d'opérations, achats et commandes excédant les besoins du service, l'initiative de l'inspection procura au budget une économie de 45,000 francs environ, qui purent être consacrés à des besoins plus pressants [4].

Il nous paraît inutile d'allonger cette liste d'économies, dues au contrôle préventif de l'inspection permanente. Les exemples cités avaient pour but unique, non de fermer la bouche aux détracteurs

[1] *Commission extraparlementaire. — Commission plénière*, tome I, page 40.
[2] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome III, page 371.
[3] *Revue maritime et coloniale*, tome CXLI, page 538.
[4] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome IV, page 83.

que possible[1] ». Pourquoi fallacieux ? Parce qu'ils indiquent, à côté des économies faites, les redressements effectués ? Mais est-ce là tromper ? N'est-ce pas le devoir strict du contrôle, chargé de sauvegarder les droits des personnes aussi bien que les intérêts du Trésor, de rectifier les erreurs de quelque nature qu'elles soient ?

Au reste, ces tableaux contiennent, pour qui veut y réfléchir, des indications qui dépassent de beaucoup la portée des chiffres qu'ils présentent. Quand des remontrances de l'inspection permanente ont pour effet de déraciner des pratiques abusives ou de corriger des procédés défectueux, qui tendent à grever inutilement le budget, elles ne sont pas seulement productives d'économies immédiates, elles libèrent en même temps tous les budgets à venir de charges sans compensation. Le chiffre apparent de l'économie, celui qui traduit aux yeux l'économie du moment, doit être grossi mentalement des économies successives qui n'auraient pas été possibles sans la première. Les chiffres plus haut indiqués ne font pas ressortir d'eux-mêmes ces conséquences économiques. Elles n'en sont pas moins certaines et doivent entrer en ligne de compte pour rendre à l'action du contrôle permanent tout ce qui lui revient.

Il y a plus : les économies et les redressements qui prennent corps dans des chiffres ne sont qu'une portion, la moins considérable, des résultats produits par l'action préventive de l'inspection permanente. Par le seul fait de rappeler à la règle, d'en invoquer le texte en toute circonstance, d'en poursuivre la rigoureuse observation, l'inspection permanente tend à écarter les causes de dépenses inutiles ou inopportunes et à maintenir le meilleur emploi des deniers publics. Un exemple éclaircira ce point. Il n'est pas, en marine, de règle qui soit plus fertile en bons résultats que celle qui fait de l'appel à la concurrence la pratique normale des services administratifs pour les fournitures et les travaux. Il n'en est pas non plus dont les mêmes services soient plus souvent tentés de s'affranchir. En les ramenant sans cesse à l'observation de cette règle, en la faisant passer plus ou moins complètement dans leurs habitudes, l'inspection permanente est productive d'immenses bienfaits, qu'il est cependant impossible d'exprimer dans un calcul

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome III, page 339.

arithmétique. Aussi, un savant économiste, dont il est parlé dans le document que j'ai mentionné tout à l'heure, a-t-il pu dire des organes du contrôle « que leur efficacité se démontrait moins par les irrégularités qu'ils relèvent que par celles que leur intervention prévient ».

La présence de l'inspection permanente est un frein pour les services. Elle les oblige à plus de vigilance. Elle les aiguillonne, sans qu'il y paraisse. Les directeurs ont le sentiment instinctif que l'inspecteur est là, dans son bureau, à côté de leurs ateliers et de leurs magasins, qu'il peut survenir, à toute heure, pour une visite inopinée, et, naturellement, ils tiennent à ne pas donner prise à ses critiques. Le même sentiment agit sur leurs subordonnés et entretient également chez eux le désir de bien faire. Dans le port, l'inspection permanente représente un peu le « chapeau du gendarme », ainsi que le disait à la commission d'enquête extraparlementaire M. l'inspecteur Dutouquet, du port de Cherbourg. Et comme un membre de la commission lui demandait si la conscience de ce rôle ne le gênait pas, l'inspecteur répondait, avec autant de fermeté que d'à-propos, qu'il ne résultait pour lui de l'exercice de ses fonctions ni gêne, ni difficulté, attendu qu'il devait obéissance et qu'il obéissait à des règlements, également connus de l'inspecteur qui les appliquait et des services qui les subissaient [1].

Il se peut, ainsi que l'affirmaient à la même commission d'enquête les amiraux Vignes et Sallandrouze de Lamornaix, que l'annonce de l'arrivée inattendue d'un inspecteur mobile cause aux services du port une impression plus vive. Il se peut qu'il se mêle à la crainte qu'ils en éprouvent quelque chose du prestige qui s'attache à une autorité plus haute. Mais cette émotion, pour si réelle et profonde qu'elle puisse être, est passagère, comme la cause qui l'a fait naître. Elle ne se renouvelle que de loin en loin. Car les défenseurs exclusifs du contrôle mobile ont beau soutenir que l'incertitude de l'époque des inspections et de l'arrivée de l'inspecteur agit comme une cause continue et engendre des effets permanents ; c'est se payer de mots. La préparation d'une inspection temporaire, au moins dans la généralité des cas, ne s'enveloppera pas d'un mystère tellement intense qu'il n'en transpire quelque indice. Neuf

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 280.

fois sur dix, les services en auront vent, tantôt par des informations amicales, tantôt par des incidents insignifiants. L'inspection ne recommencera pas du jour au lendemain, comme un voyage d'agrément ou une visite de voisinage. La crainte de la veille s'évanouira dans les vingt-quatre heures.

Au contraire, il n'y a pas de veille ou de lendemain pour l'inspection permanente. Non seulement elle est possible tous les jours, mais elle fonctionne tous les jours, tantôt sur un point, tantôt sur un autre. Si tous les ateliers, toutes les sections de magasin ne sont pas visités journellement, tous ignorent quel est celui d'entre eux qui va l'être. L'effet est le même, sous le rapport de la crainte inspirée par la visite, que si l'inspecteur les visitait tous dans la même journée.

D'ailleurs, rien n'empêche d'accroître le personnel de l'inspection permanente, afin qu'il remplisse plus complètement la besogne qui lui incombe. Les Chambres ne l'ont pas gâté jusqu'à présent par des augmentations de crédits. Elles l'ont traité avec une réelle parcimonie. C'est peut-être la seule catégorie de fonctionnaires qui n'ait pas vu ses cadres accrus depuis plus de trente ans. Des 34 unités du décret du 19 mai 1858 et de 35 unités au 1er janvier 1870[1], l'inspection a été réduite à 32 fonctionnaires par le décret du 20 juillet 1887. Depuis cette dernière époque, le budget de la marine a passé de 208 millions à 312 millions, s'accroissant ainsi d'un tiers. C'est le décret de réorganisation provisoire du 19 avril 1899, si violemment attaqué, qui, en même temps qu'il constituait un service de missions mobiles, a porté à 36 l'effectif du corps[2].

Que les Chambres se laissent aller à un bon mouvement envers ce personnel si intéressant et si utile[3]. Une fois n'est pas coutume. Le budget de la marine récupérera au centuple, par une utilisation plus certaine de ses ressources et par une régularité mieux assurée de leur emploi, les légers sacrifices qu'elles consacreront à l'extension des cadres de l'inspection. Alors les vérifications dans les ateliers, sur les chantiers et dans les magasins, les investigations dans les divers services de l'arsenal, dans les quartiers, sur les bâtiments

[1] Décision impériale du 22 décembre 1869. *Bulletin officiel de la marine*, page 471.
[2] Voir *Annexe* 2.
[3] Pas n'est besoin de dire que l'iniative d'une semblable mesure ne peut pas venir du Sénat.

de la flotte et dans les corps organisés pourront s'effectuer dans d'excellentes conditions.

Mais nous maintenons que, même aujourd'hui, avec le personnel restreint dont l'inspection permanente dispose, sa présence dans l'arsenal et son contrôle de tous les jours ont plus d'efficacité pour empêcher les abus que n'en pourrait avoir l'inspection temporaire, que certains ont rêvé d'y substituer.

Nous venons de suggérer, en passant, l'idée d'ajouter quelques unités au cadre de l'inspection permanente, comme un sûr moyen de renforcer son action, et par là nous avons répondu à l'objection basée sur l'insuffisance du personnel par rapport à sa tâche. L'idée n'est pas neuve. Plusieurs fois l'inspection permanente, dans ses rapports au ministre, a sollicité un accroissement d'effectifs. L'amiral Brown de Colstoun a dit à la commission d'enquête qu'il avait eu à transmettre au ministre de la marine une demande de ce genre, émanant de l'inspecteur en chef de Toulon. Mais ni les préfets maritimes, qui recevaient communication de ces demandes et les annotaient, n'ont voulu les appuyer, ni les ministres, qui étaient censés les lire, n'ont jugé bon d'y donner suite.

On pourrait être tenté de croire que les ministres ont négligé d'y accéder, parce qu'ils se tenaient pour satisfaits des services rendus par l'inspection permanente, et qu'ils n'étaient nullement touchés des plaintes élevées contre elle. Une telle supposition est inadmissible, quand le ministre s'appelle l'amiral Besnard, et la vérité veut qu'on cherche à sa conduite d'autres motifs. Ces motifs étaient les mêmes que ceux du préfet maritime, l'amiral Brown de Colstoun, qui s'en est expliqué très franchement devant la commission d'enquête. Hostile à l'inspection permanente, l'amiral Brown ne pouvait appuyer ses revendications. « Pour la mettre en mesure de tout voir et de tout lire, on serait entraîné, disait-il, à augmenter son personnel dans de telles proportions, « que le nombre des contrôleurs arriverait à égaler celui des contrôlés[1] ». Une réflexion piquante d'un membre de la commission a jugé cette thèse. « Autant vaut dire qu'il n'y a pas d'état intermédiaire entre la privation de nourriture et l'indigestion. »

L'augmentation des cadres de l'inspection permanente, si dési-

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome III, p. 341.

rable, pour ne pas dire nécessaire, dans son organisation actuelle, est d'une urgence moindre avec le régime préconisé par le projet de loi. Le contrôle mobile apportera au contrôle résident le surcroît de force qui lui fait défaut. Ce n'est pas nous qui nierons la raison d'être ou qui méconnaîtrons la puissance de cette modalité de contrôle, lorsqu'il en est fait une saine application. Nous nous sommes expliqués sur les avantages de la coexistence des deux rouages et de leur collaboration bien entendue.

Mais, si nous rendons au contrôle mobile la justice qui lui est due, si nous sommes prêts à le défendre contre ceux qui voudraient révoquer en doute son utilité, nous sommes trop ses partisans sincères pour exalter outre mesure ses mérites ou pour lui attirer des attaques à force d'exagérations. Son rôle, le seul qui lui convienne par nature, le seul que le projet de loi lui confère, c'est de venir en aide à l'inspection permanente dans des circonstances critiques ou difficiles, de la suppléer là où elle fait complètement défaut, ainsi que pour des vérifications *a posteriori* que ses obligations journalières de contrôle préventif peuvent la conduire à reléguer au second plan, de lui faciliter sa tâche, en l'initiant à des méthodes plus simples et plus expéditives que des études d'ensemble révéleront à coup sûr. Ce rôle n'est pas, ne peut pas être d'anéantir l'inspection permanente, qui, dans le Département de la marine, demeure indispensable. La thèse qui consiste à remplacer celle-ci par celle-là fait violence au caractère de l'inspection mobile, comme à la nature des choses. S'il est vrai de dire que l'inspection permanente ne peut pas tout ce que peut l'inspection mobile, il est encore plus vrai de dire que l'inspection mobile ne peut pas ce que peut l'inspection permanente.

*Aptitude et compétence du contrôle résident pour vérifier la régularité des pièces comptables et constater les faits eux-mêmes.*

L'inspection permanente, avons-nous dit, prévient la faute et l'empêche d'être commise. Une fois la faute commise, elle la redresse d'ordinaire, et peut-être la redresserait-elle toujours, si son personnel était plus nombreux. L'inspection mobile, après comme avant ses tournées, ne pourra rien pour prévenir la faute. Elle ne pourra que la redresser pendant ses tournées, dans les

parties du service auxquelles elle limitera ses recherches, parce qu'elle se livrera sur ces points à des investigations plus approfondies. Mais toutes les autres parties du service lui échapperont forcément. Même, pendant ses tournées, l'inspection mobile sera moins bien armée que l'inspection permanente pour prévenir la faute.

Insistons quelque peu sur cette assertion. Oui, l'inspection mobile connaîtra sur le bout du doigt, tout comme l'inspection permanente, les lois, décrets et règlements qui sont le code de l'administration maritime, malgré les difficultés inhérentes à cette étude théorique. La réglementation est destinée, en effet, à s'adapter à la diversité des faits, et, comme les faits, de plus en plus, se diversifient à l'infini, la réglementation se transforme sans cesse, afin de s'y accommoder. On a avancé, du haut de la tribune de la Chambre, qu'elle s'est développée dans des proportions énormes et qu'elle ne remplit pas moins de 35 volumes, à 1,000 pages chacun. Chaque année, dit-on, grossit d'un nouveau volume cette collection déjà si respectable [1]. Nous ne nous portons pas garant de cette assertion, dont nous n'avons pas vérifié l'exactitude. Mais ce simple énoncé a de quoi épouvanter l'esprit le plus intrépide et le plus acharné au travail.

Que sera-ce, si nous ajoutons, toujours sur la foi de la même autorité, que la réglementation est des plus confuses et qu'elle fourmille de contradictions ? N'est-il pas évident, même en faisant la part aussi large qu'on voudra à l'exagération, que l'étude théorique d'une semblable matière ne sera jamais complète et surtout qu'elle ne sera jamais sûre d'elle-même, si elle n'est pas en même temps aux prises avec l'infinie variété des faits et si elle ne se familiarise avec les textes par une pratique journalière ?

Eh bien ! soit : nous accordons que l'inspecteur mobile possédera à fond la théorie de sa profession. Il lui manquera ce qui s'apprend seulement par la pratique et par l'observation sur les lieux mêmes. Tout, dans la marine, n'est pas affaire de comparaison entre les textes et les faits accomplis. Que cette comparaison suffise pour établir la concordance ou la non-concordance entre les pièces

[1] *Journal officiel. — Chambre des députés. — Débats parlementaires. — Séance du 4 juillet* 1900, page 1788, 3e colonne.

écrites et les règlements ou entre certaines pièces et d'autres; qu'elle suffise aussi pour se convaincre de la régularité des registres, des pièces comptables, des documents analogues, nous ne faisons aucune difficulté de l'admettre. Il en est tout autrement des pièces et documents qui ne valent que par les faits qu'ils certifient. Ce sont ces faits qu'il importe surtout de contrôler.

Or, dans ce travail préliminaire, qui pourrait nier la supériorité que l'inspection permanente, vivant sur les lieux, a sur l'inspection mobile? Boursaint, cité par M. Châtelain, a écrit qu'un inspecteur, rien qu'en se promenant dans un arsenal, la canne à la main, découvre plus de choses qu'en lisant des papiers [1]. C'est qu'il n'est pas indifférent de connaître intimement les personnes et les choses pour se mouvoir avec sûreté dans ces usines énormes que sont les arsenaux. Une étude théorique n'apprendra pas à l'inspecteur nouveau venu à découvrir les coins et les recoins où se dissimulent aux regards des réserves irrégulières d'ateliers ou des excédents de magasin. Elle ne le tiendra pas au courant des grandes questions qui intéressent le port ou l'arrondissement, et qui ne sont bien connues que de celui qui assiste régulièrement aux séances du conseil d'administration et aux diverses commissions où se débattent les affaires administratives. Il faut lire à ce propos la déposition à l'enquête de M. l'inspecteur-adjoint Moufflet, du port de Cherbourg, exposant sa façon de procéder à M. le président Bouchard, qui l'interroge et le félicite après l'avoir entendu [2].

L'arsenal est une grande machine administrative. On se flatte à tort de la connaître, quand on se borne à savoir de quels rouages elle se compose. Pour bien comprendre son mécanisme, il faut la voir en mouvement. L'instruction professionnelle est insuffisante sans la compétence locale. Et cette compétence locale, qui ne s'acquiert qu'à la longue, avec la résidence, fera toujours défaut à l'inspecteur mobile nouvellement arrivé. Un apprentissage d'une certaine durée la lui donnera peut-être, mais au prix d'un temps précieux, qui sera perdu pour son contrôle.

Ainsi le défaut de connaissance pratique des services d'un port constitue pour l'inspecteur mobile un état d'infériorité vis-à-vis de

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome III, page 365.
[2] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 281.

l'inspecteur résident. Otez-lui les conseils et l'aide de ce dernier vous le privez de la seule lumière qui puisse le guider dans les dédales de l'administration locale.

L'infériorité de l'inspection mobile ou même, pour parler exactement, son impuissance éclate encore mieux dans l'examen de toute une catégorie de faits accomplis. Pour constater alors l'erreur ou l'irrégularité, il faut des documents qui en portent les traces. Or, beaucoup d'actes administratifs n'en laissent pas. Il en est ainsi dans un grand nombre de liquidations de marchés pour travaux à l'entreprise ou pour fournitures. Les procès-verbaux de réception qui sont dressés dans ces circonstances, même en étant réguliers en la forme, n'impliquent pas absolument que tout dans le travail ou la fourniture ait été fait régulièrement. Dans les séances de la sous-commission dont M. Bouchard était président, à l'époque de l'enquête extraparlementaire, M. Grasset, inspecteur en chef chargé du contrôle central, a démontré surabondamment que la régularité de certaines opérations ne résultait pas forcément de la régularité des pièces qui les liquident[1]. Il a cité, comme exemple, les procès-verbaux constatant qu'une fourniture a été admise en recette. Le procès-verbal se borne à constater le fait. Il ne dit pas si la commission des recettes a procédé à toutes les épreuves requises par le cahier des charges. Certaines ont pu être oubliées ou laissées de côté comme peu importantes. L'opération a pu en être viciée. Que fera le contrôle mobile survenant ultérieurement ? Il ignorera fatalement ce qui s'est passé. Aujourd'hui, l'inspecteur résident est présent aux séances des commissions de recette, et il veille à l'exécution des règlements. Avec lui disparaîtront les garanties les plus sérieuses de l'exactitude des opérations.

Un membre de la sous-commission a cru répondre victorieusement à ce raisonnement, presque irréfutable, selon nous, en disant que l'inspecteur mobile aura toujours la faculté, dans le cas de marchés pour fournitures, de se faire représenter la livraison pour la confronter avec les clauses du cahier des charges. La réponse suppose gratuitement que la livraison se retrouvera toujours, quand l'inspecteur mobile fera sa tournée, et qu'elle n'aura

[1] *Commission extraparlementaire. — Sous-commissions*, tome I, pages 37 et suivantes.

pas encore passé aux mains des services d'emploi. Elle suppose aussi, non moins gratuitement, que les livraisons sont classées par procès-verbaux de recette et étiquetées en magasin. Aucun règlement ne prescrit et aucun port ne pratique ce système de classement et d'étiquettes, qui compliquerait encore plus les écritures [1]. L'inspection mobile serait donc impuissante à contrôler l'exécution de ces marchés.

Elle ne serait pas moins impuissante dans les marchés de travaux à l'entreprise. M. Châtelain en a cité un exemple des plus convaincants à la commission d'enquête extraparlementaire. C'est le marché Fenouil, conclu le 20 septembre 1894 [2]. Ce marché avait pour objet le grattage et la peinture des carènes en fer des bâtiments. Il visait trois opérations, balayage et grattage des carènes, piquage et mise à nu du métal, application des couches de peinture. Le travail était payé au mètre carré de surface. Le prix variait avec chaque nature d'opérations. Conformément au règlement, l'entrepreneur et la direction des constructions navales notaient sur leurs carnets respectifs les détails de l'opération. C'est d'après ces indications qu'on rédige les procès-verbaux de recette.

Sous le régime actuel, le fonctionnaire du contrôle peut, à chaque instant, surveiller le travail, se rendre sur les lieux, vérifier les carnets et se convaincre par lui-même qu'ils concordent entre eux et avec la réalité des faits. Il peut même, à l'insu de tout le monde, prendre des notes qui lui permettent plus tard, quand le mandat de payement sera présenté à son visa, de contrôler la sincérité des données du procès-verbal de recette. Toute vérification de ce genre est interdite au contrôle mobile. Même la concordance des carnets avec le procès-verbal ne lui fournira pas la preuve de la réalité du travail et de l'exactitude des évaluations. Les commissions de recette qui dressent le procès-verbal se basent uniquement sur les indications des carnets pour liquider l'opération. Elles ne se réunissent que lorsque le travail est terminé, pour l'apprécier en bloc, sans avoir la possibilité d'en vérifier les détails. Le procès-verbal, les carnets et même la vue du navire repeint, s'il n'est pas en Chine ou ailleurs, comme le remarque malicieusement M. Châtelain,

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome III, page 365.
[2] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome III, page 365.

quand l'inspecteur mobile fera sa tournée, ne renseigneraient pas ce dernier sur la manière exacte dont le marché a été exécuté.

Cet exemple typique est bien propre, croyons-nous, à frapper des législateurs soucieux, avant tout, d'économiser les deniers de l'État. Veut-on savoir ce qu'en pensent les adversaires de l'inspection permanente ?

Pour M. de Blignières, ancien inspecteur des finances, « il y a « *peu d'inconvénients* à ce que l'inspecteur n'assiste pas aux réceptions d'un marché[1] ». M. Prigent concède « qu'avec la constitution du contrôle mobile nous n'arriverons pas, il est vrai, « à saisir ces mille petites affaires que nous saisissons aujourd'hui « et dont le résultat n'est pas *absolument négligeable*..... Mais elles « sont loin d'avoir, même par leur nombre, l'importance qu'on « semble vouloir leur donner[2] ». Le Sénat estimera sans doute que ces affaires ne sont pas de celles dont un contrôle administratif a le droit de se désintéresser, quoi qu'ait pu en penser M. Prigent.

L'amiral Brown de Colstoun ne disconvient pas « que, de ce côté, « il puisse y avoir *certains inconvénients*[3] ».

D'après M. Bouchard, « il y a eu *des résultats* obtenus par l'inspection permanente. Mais un contrôle trouve toujours *quelque* « *chose*[4] ».

Le mandatement du marché *Fenouil* accuse une dépense de 22,000 francs[5]. La juge-t-on négligeable ? Eh bien ! nous espérons qu'on traitera moins cavalièrement le fameux marché du *Redoutable*. Nous nous souvenons encore de l'émotion pénible qui agita le monde parlementaire au récit des fraudes perpétrées dans ce marché de 800,000 francs. En 1894, un marché fut conclu, au port de Toulon, pour installer l'artillerie à tir rapide à bord du *Redoutable*. Les travaux devaient être exécutés en régie par des ouvriers que l'entrepreneur s'était chargé d'enrôler. Le salaire de

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 272.

[2] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 268.

[3] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome III, page 341.

[4] *Commission extraparlementaire. — Commission plénière*, tome I, page 476. — M. Bouchard va jusqu'à dire « qu'actuellement le corps de l'Inspection ne fait que des inspections qui ne relèvent par grand'chose, *qui ne relèvent que des vétilles* ».

[5] La dépense prévue était moitié moindre. Le marché devait avoir une durée d'un an, et, cinq mois et demi avant son expiration, on avait déjà payé 22,000 francs aux entrepreneurs. Il est permis de croire que le chiffre définitif de la dépense a dépassé notablement cette dernière somme.

chaque ouvrier devait être fixé d'un commun accord entre l'administration et l'entrepreneur. Ce dernier recevait une majoration de salaires, à titre de frais généraux. C'était là son profit. L'engagement ne fut pas tenu par l'entrepreneur, qui exploita les ouvriers d'une façon scandaleuse, gardant pour lui une portion du salaire qui leur revenait. Des ouvriers lésés se plaignirent à l'ingénieur surveillant des travaux. Ils furent éconduits. Le commissaire aux travaux eut connaissance de ces plaintes et s'en désintéressa. La fraude serait restée impunie, si l'inspection permanente n'en avait été avisée et n'avait voulu aller au fond des choses. On découvrit que non seulement l'entrepreneur rançonnait effroyablement ses ouvriers, mais encore qu'il pillait l'État avec une audace inouïe.

C'est ainsi qu'il attirait à ses chantiers des apprentis de l'arsenal, qui gagnaient la veille de 0 fr. 70 à 1 franc et qui le lendemain, comme ouvriers de l'entreprise, coûtaient à l'État 8 francs par jour. On constata que, sur ces 8 francs, les ouvriers ne touchaient que 1 franc, 1 fr. 50 ou 2 francs, au lieu de 4 francs qui devaient leur être versés. L'entrepreneur s'appropriait l'excédent. En résumé, sur une dépense totale de 800,000 francs, on peut dire sans exagération que le quart, soit 200,000 francs, a été illégalement perçu et retenu par l'entrepreneur [1].

Voilà une fraude bien hardie. Et cependant comment le contrôle mobile, en l'absence de toute pièce accusatrice, aurait-il pu la saisir ? Supposez l'inspection permanente supprimée ; qui donc aurait élevé la voix en faveur des ouvriers lésés, quand l'ingénieur et le surveillant administratif couvraient la fraude de leur silence ? Aucun document n'aurait éclairé le contrôle mobile sur la violation des conditions du marché. Les prix convenus auraient été censés payés et l'entrepreneur serait sorti indemne de cette criminelle affaire.

Après ces exemples, après les réflexions qu'ils suggèrent, admettra-t-on que l'inspection permanente cède la place à un système d'inspection incapable de la suppléer ? Les faits, comme ceux du *Redoutable*, sont des faits isolés, exceptionnels, dira-t-on ? Ne suffit-il pas qu'ils puissent se produire pour légitimer toutes les précautions ?

[1] *Revue maritime et coloniale*, tome CXLI, page 503. Pour plus de détails, voir annexe 3.

Qu'on nous permette encore, avant d'abandonner ce point de vue, de citer un cas particulier, mais fréquent, où tout contrôle disparaît, si l'inspection permanente cesse de fonctionner : c'est le cas de pénalités encourues par le fournisseur pour des retards qui lui sont imputables.

D'après les règlements existants, le préfet maritime est investi d'un pouvoir discrétionnaire pour recevoir et apprécier les explications du fournisseur et, suivant qu'il les goûte ou non, pour lui appliquer les pénalités ou l'en exonérer. Bien que la décision du préfet soit sans appel, l'inspection permanente a le droit de présenter des observations, avant qu'elle soit rendue. Elle a le droit d'insister, quand il lui paraît que les motifs des retards sont inacceptables, et elle insiste de fait dans la séance du conseil d'administration où la question est examinée. Souvent aussi elle réussit à faire admettre sa manière de voir. Mais, même quand elle échoue, n'y a-t-il pas du moins une sorte de garantie pour les intérêts financiers de l'État dans la présence, au sein du conseil, d'un fonctionnaire indépendant, spécialement chargé de les défendre ?

Cette garantie, si faible soit-elle, puisque le préfet juge en dernier ressort, n'existera plus, si l'on abolit le seul contrôle qui peut la donner. Voilà toute une catégorie d'affaires qui échapperont forcément aux investigations du contrôle mobile et du contrôle central.

Il en serait de même pour les admissions avec rabais, en cas d'urgence, sur décision du préfet, de matières et d'objets rebutés par les commissions de recette du port. L'intervention éventuelle de l'inspection résidente est le seul contrepoids opposé au pouvoir absolu de l'autorité supérieure locale[1].

[1] Parmi les restrictions apportées à l'exercice du contrôle de la marine, il en est une que nous signalons en passant.

D'après les anciennes ordonnances, le contrôleur avait le droit d'en appeler à une commission supérieure, s'il estimait que la commission de recette s'était trompée. Ce droit lui a été retiré.

Mais, en échange, c'est le fournisseur qui, d'après les règlements actuels, peut faire appel en cas de rebut de sa livraison. L'appel va au préfet maritime « qui repousse la demande ou, s'il le juge utile, réunit une commission extraordinaire qui n'a d'ailleurs qu'un caractère consultatif. S'il maintient le rebut, le fournisseur a la faculté de se pourvoir devant le Conseil d'État ». *Commission extraparlementaire.— Délégations*, tome II, page 579.

*Nécessité du contrôle résident pour rassurer les services centraux du Ministère de la marine et les contrôles extérieurs sur la sincérité des documents.*

L'amiral Puech, dans sa déposition devant la commission d'enquête, a vanté l'honnêteté de notre marine. Il a fait ressortir, avec une complaisance bien naturelle, que la marine d'aujourd'hui l'emportait de beaucoup, sous ce rapport, sur la marine d'autrefois, et il s'est fait de ce rapprochement un argument contre l'inspection permanente[1].

M. d'Agoult a repris la même thèse devant la Chambre des députés[2].

Personne ne peut avoir la pensée de mettre en suspicion notre marine et ses divers services. Nous serions les premiers, s'il le fallait, à proclamer leur parfaite honnêteté. Mais, si l'on veut se prévaloir de cette honnêteté contre un des services de la marine, qu'on donne alors à ce mode d'argumentation toutes ses conséquences logiques. Ce n'est pas seulement l'inspection permanente qui devra s'effacer devant l'honnêteté de la marine contemporaine, ce sont toutes les institutions qui sont préposées par la Constitution, la loi, les règlements, à l'examen de ses comptes. Car les comptes n'auront plus aucune raison d'être et passeront à l'état d'inutiles paperasses. Pourquoi la Chambre donnerait-elle mandat à une commission de se livrer à un examen minutieux de comptes réputés pour leur intégrité? Pourquoi la marine conserverait-elle un rouage désormais aussi vain que le comité d'examen de ses comptes des travaux? Pourquoi l'obligation d'apurer les comptes de la marine pèserait-elle encore sur la Cour des comptes?

Avec un pareil raisonnement, l'estime que nous concevons très justement de l'honnêteté de nos services maritimes entraînerait pour nous le devoir de renoncer à scruter leur comptabilité, sous peine de leur faire injure. Mais nous osons le demander : entraînerait-elle également le devoir de croire à leur infaillibilité? Le plus honnête officier du monde, l'ingénieur le plus scrupuleux, l'administrateur le plus intègre, n'échappent pas aux imperfections humaines; ils sont sujets à la fatigue, à la distraction, à toutes les faiblesses qui

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome IV, page 230.
[2] *Séance du 4 juillet* 1900.

engendrent l'erreur. Aussi l'honnêteté n'est pas seule en cause dans l'espèce. Abstraction faite de toute intention coupable, il reste, pour l'administrateur, la possibilité de se tromper. C'est contre cette possibilité de l'erreur, plus que contre la tentation de l'improbité, que sont dirigés les règlements administratifs.

Si le Parlement n'est pas d'humeur à sacrifier toutes les garanties de bonne gestion maritime à la vaine satisfaction de proclamer, à la face du monde, l'honnêteté de ses marins[1], il se gardera d'affaiblir, bien plus encore de détruire l'inspection permanente. Il affaiblirait et détruirait d'un même coup les éléments de vérification les plus probants et, pour certaines catégories de dépenses, les seuls éléments probants qui éclairent les études de ses rapporteurs, les investigations du comité d'examen des comptes des travaux, celles de l'administration centrale, les arrêts et les déclarations de la Cour des comptes.

Il n'est pas un seul rapporteur du budget de la marine qui n'ait puisé, depuis plus de dix ans, dans les rapports de l'inspection permanente, ses plus sûres et ses plus précieuses informations. Pour ne mentionner que quelques-uns d'entre eux, MM. Brisson, Pelletan, Gerville-Réache se sont plu à le reconnaître en toute circonstance. Ils l'ont dit et redit à la tribune de la Chambre, ils l'ont imprimé dans leurs rapports, ils l'ont répété dans les commissions. M. Pelletan s'est appuyé sur ce motif, dans les délibérations de la commission d'enquête extraparlementaire, pour protester avec énergie contre la suppression d'un mode d'inspection qui était l'auxiliaire le plus utile des commissions du budget. M. Gerville-Réache a invoqué le même motif, dans la discussion du projet de loi sur le contrôle, comme le moyen le plus certain de rallier au projet une imposante majorité.

Le comité d'examen des comptes des travaux n'a pas été moins explicite dans les témoignages de satisfaction qu'il a donnés à l'inspection permanente. Nous citerons, entre autres, un extrait d'un

[1] « Dans des commissions de comptabilité ou d'examen des comptes que je préside, j'ai entendu formuler cet avis par des marins de grande valeur. Ils disaient qu'on devrait leur remettre une somme déterminée et avoir foi en leur honneur et en leur honorabilité pour les gérer et ne plus s'en préoccuper, parce qu'ils en feraient un emploi légitime. Voilà comment on entend la comptabilité dans certains milieux maritimes. » — Discours de M. Gerville-Réache. — *Journal officiel.* — ***Débats parlementaires*, 1900**, page 1791, 3e colonne.

rapport du sous-comité des comptes pour l'année 1888, où cette satisfaction s'exprime sans réserve : « Le sous-comité rend hommage à la hauteur des vues qui distinguent les rapports d'ensemble de l'inspection permanente. Il compte sur le concours des inspecteurs pour dégager sa responsabilité, qui s'affirme dans les jugements qu'il émet et qu'il émettrait avec bien plus de crainte, éloigné qu'il est des centres d'action et *placé en face des faits accomplis*, s'il ne se reposait avec confiance sur *les vérifications approfondies des pièces élémentaires de la comptabilité*, qui ont été faites préalablement dans les arsenaux au cours de l'exécution des travaux[1]. »

Qu'on remarque les expressions que nous avons soulignées, — *placé en face des faits accomplis, vérifications approfondies des pièces élémentaires de la comptabilité*. Elles consacrent indubitablement, au point de vue qui nous occupe, la supériorité de l'inspection permanente sur l'inspection mobile.

De son côté, l'administration centrale, qui établit les comptes, sous le visa de la direction du contrôle, serait, en dépit du soin qu'elle apporte à ses revisions, impuissante à suppléer l'inspection résidente. Les écritures élémentaires des services restent au port. Elles ne sont pas envoyées à Paris. Comment les bureaux du ministère pourraient-ils vérifier la sincérité des documents qui passent par leurs mains, puisque les éléments essentiels de cette vérification ne leur sont pas transmis et que, par ailleurs, les faits leur échappent? C'est par les écritures élémentaires seulement qu'il est possible de se rendre compte de leur concordance avec le compte d'emploi de la main-d'œuvre et des matières. Il faut être sur place; il faut être témoin des travaux pour juger de l'emploi effectif. Une inspection locale est seule en état de les suivre et de les contrôler. L'administration centrale n'en peut savoir que ce que le contrôle des ports lui en dit. Sur ce point, comme en beaucoup d'autres, ce dernier ne saurait être remplacé par un contrôle extérieur ou intermittent[2].

[1] *Revue maritime et coloniale*, tome CXLI, page 501.

[2] M. le président Bouchard a avancé, dans l'enquête extraparlementaire, que l'inspection permanente n'avait rien découvert d'important et que c'était le contrôle central qui l'avait mise sur la piste des découvertes les plus notables. Il a cité à ce sujet le marché relatif aux jerseys et les détournements de Rochefort en 1845. — *Commission extraparlementaire. — Commission plénière*, tome I, page 471.

Nous avons tenu à nous renseigner sur ce point auprès d'un ancien chef du contrôle

Nous pouvons en dire autant de la Cour des comptes. Remarquons d'abord que la responsabilité de cette cour est d'un autre genre que celles des Chambres et du comité d'examen. Elle n'est engagée que par les pièces de comptabilité qui lui sont envoyées. Ces pièces sont-elles régulières ? Les dépenses faites sont-elles concordantes, soit par les chiffres, soit par les imputations, avec les crédits alloués ? Tout est là pour la Cour des comptes. Elle n'a pas à juger la façon dont les crédits ont été appliqués à leur objet. Que l'application ait été opportune ou intempestive, loyale ou frauduleuse, intelligente ou maladroite, la Cour des comptes l'ignore ; c'est uniquement affaire à l'administration de la marine, qui en répond devant les Chambres. La loi décharge la Cour des comptes de toute préoccupation à cet égard. Elle ne lui demande pas de saisir les fautes de gestion administrative ; elle borne sa mission à l'apurement des comptabilités. C'est aussi la seule qu'elle puisse remplir dans les conditions où elle travaille.

Aussi serait-elle bien venue à protester, comme elle l'a fait après l'expérience si funeste de 1835, contre la suppression d'un mode de contrôle qui est son auxiliaire le plus précieux [1]. Malgré les précautions minutieuses et multiples dont elle s'entoure pour apurer les comptes de la marine, elle ne peut opérer que sur les actes qui lui sont soumis et sur les pièces qui lui sont remises. Or, quand les

central, M. Grasset. La note qu'il a bien voulu nous remettre établit que ces assertions sont de tous points inexactes. L'affaire des jerseys a été soulevée par l'inspecteur en chef de Toulon. Il y a été donné la suite réglementaire par le contrôle central. La lettre de l'inspecteur en chef de Toulon est du 20 décembre 1894. — Quant aux détournements de Rochefort, ils ont été découverts par les deux officiers du contrôle qui avaient été placés dans ce port à la suite de l'ordonnance du 14 juin 1844.

L'amiral Puech a commis une erreur semblable, quand il a dit que ce sont d'ordinaire les observations venues de Paris qui font rectifier les marchés dans les ports. (*Commission extraparlementaire.— Délégations*, tome IV, page 232.) L'erreur s'explique par le fait que l'amiral Puech, comme préfet maritime, ne voyait les observations de l'inspection que lorsqu'il n'y était pas donné satisfaction par les services intéressés. Ces observations transmises à Paris par l'autorité préfectorale, suivant une procédure jugée défectueuse et modifiée depuis lors, motivaient le plus souvent des décisions ministérielles portant le timbre du contrôle et de la direction intéressée. L'amiral en a conclu à tort la non-existence de toutes les observations acceptées spontanément et réalisées par les services, sans que naturellement il en fût informé, et il a émis l'opinion — complètement inexacte — que nous avons rapportée.

Le service central du contrôle, alors comme aujourd'hui, donnait suite aux rapports de l'inspection résidente, lorsque, faute de solution satisfaisante sur place, les affaires allaient au ministre.

[1] Déclaration générale de la Cour des comptes, 1860.

pièces de liquidation lui parviennent, elles ne sont pas accompagnées des écritures intérieures des services, qui seules en contiennent la justification et sont la preuve du droit des parties prenantes, de la réalité, de la moralité des opérations. La Cour des comptes prononce sur la *régularité des pièces ;* elle ne saurait prononcer sur leur sincérité, sur la vérité des actes qu'elles résument. Cette vérité réside dans les faits, ainsi que dans les écritures élémentaires des services qui les attestent. La Cour des comptes ignore les faits, elle n'a pas entre les mains les écritures élémentaires. Ses arrêts, ses déclarations, ne s'appliquent qu'à la forme, à la régularité extérieure des actes. Anéantissez l'inspection permanente : vous ôtez aux arrêts la vérité qu'ils sous-entendent. Vous êtes de tous les côtés en pleine fiction.

Nous avons lu, dans un des volumes publiés par la commission d'enquête extraparlementaire, une très intéressante lettre d'Armand Béhic, inspecteur des finances, fonctionnaire de premier ordre, où la question de la compétence de la Cour des comptes est très clairement élucidée[1]. « Lorque la Cour des comptes se trouve en présence de mandats, elle peut les trouver réguliers, et cependant l'ordonnateur être gravement fautif. Dans la comptabilité publique, que de pièces de dépenses sont acceptées par les trésoriers-payeurs, jugées bonnes par la Cour des comptes, alors que les conseils municipaux, les conseils généraux et les Chambres constatent que des dépenses ont été irrégulièrement accomplies dans tel ou tel département. Dans la marine, il y a une série d'opérations qui ne seront jamais revisées, si l'inspection ne vient pas, au jour le jour et au fur et à mesure de l'établissement des mandats, procéder à la vérification des opérations accomplies et garantir au ministre qu'il n'y a pas eu de trop-payés. »

Cette lettre, qui remonte à 1847, était adressée au ministre de la marine, qui s'inquiétait de savoir si le contrôle des dépenses de son Département était entouré de garanties suffisantes. Armand Béhic disait, entre autres choses, que les ministres avaient le devoir de se défendre contre leurs propres agents, et il ne croyait pas offenser les administrations en employant ce langage. Le conseil est bon à répéter en tout temps, sous toutes les formes de gouvernement.

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations,* tome II, page 598.

Mais il est d'une opportunité bien plus grande sous un gouvernement républicain, dont la Constitution stipule que les ministres sont responsables devant les Chambres de leurs actes administratifs.

*Nécessité du contrôle résident pour sauvegarder la responsabilité du ministre de la marine et pour fixer les autres responsabilités.*

Ce principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle devrait suffire, selon nous, pour faire rejeter, sans autre considération, toute proposition contraire au maintien de l'inspection permanente des services administratifs de la marine[1]. Aussi est-ce pour nous un sujet d'étonnement non affecté, qu'un ministre républicain de la marine ait conçu et présenté aux Chambres un projet de loi portant l'atteinte la plus grave au contrôle de son Département. Quel contraste singulier, si l'on se reporte à cinquante ans en arrière, de voir Ducos, ministre du second Empire, au lendemain d'un coup d'État qui avait fait table rase de la responsabilité ministérielle et de toutes les garanties publiques, qui avait réduit à une impuissance voisine de la nullité les prérogatives de la Chambre, absorbé tous les pouvoirs dans le pouvoir d'un seul et, par une véritable mascarade des formes représentatives, concentré toutes les responsabilités dans la responsabilité illusoire du chef de l'État, organiser dans son Département le contrôle le plus effectif et le plus harmonique qui ait jamais existé, alors que, de nos jours, en plein épanouissement des principes constitutionnels qui garantissent la nation contre les abus de pouvoir et les défaillances de ses ministres, le successeur de Ducos mutile le contrôle, au risque de compromettre de la manière la plus grave sa propre responsabilité !

Que des amiraux soient insensibles à ce côté de la question, qu'ils négligent ou dédaignent d'en faire le moindre état dans leurs théories plus ou moins arbitraires, qu'ils soient aveuglés par la passion de l'autorité au point de n'apercevoir en dehors d'elle aucun objet digne de leur estime, on peut le pardonner à leur éducation, à leurs habitudes professionnelles, à leur ignorance, volontaire ou non, des conditions essentielles d'un gouvernement représentatif.

[1] Il ne suffit pas à la sauvegarde de la responsabilité du ministre, *ici en cause*, qu'on maintienne la permanence de l'inspection ; il faut encore assurer à celle-ci une entière indépendance de l'autorité locale. La garantie cherchée ne peut être obtenue qu'à ce prix. C'est d'ailleurs ce que fait ressortir plus loin le rapport. (*Note de l'auteur.*)

Nous ne pouvons avoir la même indulgence pour le ministre de la marine, membre d'un cabinet républicain, ni pour le directeur du contrôle de la marine, sous un gouvernement républicain. Pouvaient-ils, l'un et l'autre, ignorer, ou feindre d'ignorer, que le ministre demeure responsable vis-à-vis des Chambres de tout ce qui se passe dans son Département et qu'après avoir délégué aux préfets maritimes le soin d'approuver tous les marchés relatifs aux constructions neuves, aux refontes et transformations de bâtiments, sans avoir à lui en référer et à lui soumettre notamment en projet les cahiers des charges, puisque l'ordre de mise en chantier et l'approbation du programme de refonte emportent *ipso facto* l'autorisation de passer tous les contrats utiles, un contrôle local indépendant restait sa seule sauvegarde contre les fautes et les erreurs d'ordre administratif et économique ?

Quand nous avons entendu dire à M. Prigent, du haut de la tribune de la Chambre, que l'inspection permanente, qui se comprenait autrefois, à l'époque de Colbert, avait fait son temps et n'avait plus la même importance aujourd'hui, nous nous sommes demandé si M. Prigent avait bien conscience de sa situation de commissaire du gouvernement ou s'il était apte à bien apprécier les conditions politiques de notre temps.

Répétons que la première de ces conditions est la réalité du gouvernement représentatif, et que la première loi de ce gouvernement est la responsabilité ministérielle. Nous admettons, si l'on y tient, que la forme mobile du contrôle se recommande par certains avantages que ne possède pas au même degré, la forme permanente. Est-ce une raison, comme l'a prétendu M. Prigent, sans en fournir la moindre preuve, de les déclarer incompatibles ? Les investigations propres à chacune d'elles, les renseignements positifs qui en sont le fruit, concourent à éclairer le ministre de la marine sur le fonctionnement des services de son Département et à sauvegarder sa responsabilité d'administrateur. Mais, dans l'aide que lui apportent les deux modes d'inspection, l'inspection permanente est d'une efficacité bien autrement étendue que l'inspection mobile.

Faut-il décrire à nouveau leur fonctionnement ? L'une saisit les faits de chaque jour, de chaque heure. Elle prévient les erreurs naissantes ou les redresse. En tout cas, elle les constate. Sa surveillance, toujours aux aguets, empêche que les autorités locales ne les

couvrent d'un silence indulgent, sinon approbateur. L'autre n'a d'action préventive à l'égard des erreurs possibles que pendant la durée de ses tournées. Passé ce temps, elle se trouve en face de faits accomplis. Par ses investigations limitées à certaines branches des services, elle peut obtenir sur ces points des lumières plus abondantes. Mais ses données sont toujours partielles. En outre, elle est incapable de renseigner le ministre sur les irrégularités qui ne laissent pas de traces et qui bénéficient d'une tolérance locale.

Ainsi, dans le concours des deux inspections, l'apport de l'inspection permanente est plus considérable. Avec les deux, fonctionnant librement, le ministre n'a rien à redouter pour sa responsabilité. Si l'inspection permanente cesse d'exister ou d'être indépendante, l'inspection mobile ne peut donner au ministre, comme à la Chambre et au pays, qu'une sécurité trompeuse.

Et quelle époque se prêta moins que la nôtre à des mesures législatives susceptibles d'amoindrir les garanties de la responsabilité ministérielle ou les moyens d'information du Parlement? Quoi qu'on en ait dit, l'administration est très décentralisée dans le Département de la marine. En matière d'approbation de marchés, notamment, les pouvoirs des préfets maritimes et des directeurs des établissements hors des ports ont été accrus progressivement. Les cahiers des charges et marchés de gré à gré n'arrivant plus à Paris dans beaucoup de cas, leurs clauses administratives, leurs conditions économiques échapperaient à tout contrôle du ministre, si l'inspection résidente ne les voyait pas pour son compte. A eux seuls, les achats sur facture passés dans les cinq ports militaires, à Nantes et dans les trois établissements hors des ports, c'est-à-dire là où l'inspection est représentée, ont dépassé, pour l'année 1900, une valeur de trois millions.

En outre, depuis plus de vingt ans, les Chambres ont affecté annuellement des sommes énormes à la reconstitution et à l'entretien de notre marine. Elles n'ont jamais refusé les crédits réclamés en vue de cette destination, alors qu'elles auraient pu se retrancher derrière les charges si lourdes des contribuables français pour ajourner les moins urgentes ou rejeter les plus contestables. Pendant cette série d'années, elles avaient le devoir étroit — et peut-être l'ont-elles insuffisamment accompli — de veiller au bon emploi des crédits alloués. Ce devoir est devenu plus impérieux que jamais,

de même que la responsabilité du ministre de la marine est devenue plus lourde, par suite de l'adoption du programme récemment voté, qui comporte une dépense globale de près de 800 millions de francs. N'est-ce pas là un nouveau et tout-puissant motif de faciliter au ministre de la marine, aussi bien qu'au Parlement, le contrôle d'un budget grossi de sommes considérables, dont chaque fraction représente une part des labeurs et des privations de nos concitoyens?

Loin de restreindre le contrôle, sous prétexte que certaines de ses formes sont plus utiles que d'autres, appliquons-nous à conserver celles qui existent, qui ont fait leurs preuves et qui, avec l'autonomie des services d'une part, et d'autre part, la tendance à la décentralisation qu'expliquent les exigences d'une action rapide dans un Département militaire, sont plus que jamais nécessaires. Puis adjoignons-leur, en vue de les compléter, toutes celles qui seront reconnues efficaces. En pareille matière, le meilleur système est le système le plus large, le moins exclusif.

Au surplus, la responsabilité du ministre de la marine n'est pas la seule qui soit intéressée au maintien de l'inspection permanente. Celle des préfets maritimes, mandataires du ministre, celle des directeurs des services sont également en jeu. Jusqu'à présent, il avait été difficile, souvent impossible, d'actionner cette dernière, parce que, dans l'ancienne organisation, plusieurs services participaient à la même opération et qu'il était malaisé de discerner avec précision la part qui revenait à chacun d'eux dans l'œuvre commune. On sait, en effet, que l'ancienne organisation, qui a été établie par l'ordonnance de 1844, et à laquelle a mis fin le décret du 25 août 1900[1], était essentiellement basée sur le principe de la contradiction entre les services d'action, qui consomment ou transforment, et le service de surveillance administrative, qui représentait spécialement l'intérêt financier de l'État. Par cela même que les services consommateurs avaient un contradicteur légal de leurs dépenses dans le commissariat, ils n'avaient pas la libre disposition de leurs crédits. Tout achat, toute livraison, tout emploi de matières, impliquait la contradiction ou, pour exprimer

[1] Le décret du 25 août 1900 a été précisé et complété par la décision présidentielle du 1er mars 1901, qui a supprimé expressément la surveillance administrative exercée par le commissariat sur les directions de travaux. (*Note de l'auteur.*)

la même idée en d'autres termes, la collaboration des deux ordres de services. D'où, indépendamment de la gène qui découlait pour le service d'action de ce parallélisme, une confusion inévitable dans le résultat obtenu et l'impossibilité, s'il survenait un mécompte, des lenteurs, des embarras, d'assigner équitablement à chaque service sa part dans les responsabilités encourues.

Aussi les services d'action, qui avaient trouvé commode, dans les premiers temps, de se dérober aux responsabilités, ont fini par comprendre que le désir d'y échapper les retiendrait indéfiniment sous la dépendance du service chargé de les surveiller et que, pour s'affranchir de cette tutelle, ils devaient faire de leur propre responsabilité la rançon de leur autonomie. Une fois entrés dans cette voie, ils ont entamé avec le commissariat, leur surveillant administratif, une lutte mêlée de succès et de revers, qui leur a valu cependant peu à peu la restitution de droits naturels et qui est à la veille de se terminer par la reconnaissance légale de leur autonomie. Le projet de loi qui la consacre a été adopté par la commission de la marine de la Chambre. Il est à l'ordre du jour de cette Assemblée. L'état de l'opinion, tant à la Chambre qu'au Sénat, nous autorise à le considérer comme voté.

Mais l'autonomie des services, pour ne pas dégénérer en liberté illimitée, doit avoir un contrepoids dans un organisme indépendant qui en contrôle les mouvements. Et comme ces mouvements se succèdent de minute en minute, comme chacun d'eux se résout en dépenses et se répercute finalement sur le budget de l'État, l'organe de contrôle doit être situé à proximité pour pouvoir les surveiller et les suivre, rappeler à la règle les services d'action, s'ils s'en écartent, avertir qui de droit, si sa voix n'est pas entendue, et réunir tous les éléments d'instruction nécessaires pour le jour où se posera, devant le ministre ou le Parlement, la question de responsabilité.

Une pareille tâche ne peut appartenir qu'à l'inspection permanente. La détermination précise des responsabilités, qui est la condition absolue de l'autonomie des services, éloigne toute idée d'intermittence dans le fonctionnement du contrôle. Soit qu'elle résulte de documents écrits, soit qu'elle dérive des faits, il est indispensable, pour qu'aucun doute ne puisse surgir dans la suite, que les documents et les faits puissent être vérifiés dès l'origine. Si un débat était possible, théoriquement parlant, sur les avantages com-

parés de l'inspection permanente et de l'inspection temporaire dans l'organisation antérieure des services de la marine, l'autonomie des services en a modifié radicalement les données. Ce serait fermer les yeux à l'évidence que de ne pas vouloir reconnaître à quels désordres on risquerait de livrer les services, à quels dangers on exposerait les finances de l'État, si l'on décidait tout ensemble l'indépendance des services et l'intermittence du contrôle. Ce serait, par surcroît, le comble de l'absurdité que d'attendre d'une pareille organisation la mise en jeu facile de la responsabilité des services, en même temps qu'une sauvegarde plus grande de la responsabilité ministérielle.

Reconnaissons-le franchement : l'autonomie des services et le maintien d'une inspection permanente et indépendante sont deux conceptions intimement liées.

*Fausse analogie entre le contrôle de la marine et les contrôles des colonies, de la guerre et des finances.*

On se prévaut contre l'inspection permanente de la marine de cette particularité que ce mode de contrôle n'est en usage dans aucun autre Département ministériel, et l'on se complaît à répéter qu'aux finances, à la guerre, aux colonies, on se contente sans inconvénients d'une inspection mobile.

L'assertion n'est parfaitement exacte qu'aux finances et à la guerre.

Originairement, le contrôle des colonies ne s'est exercé que d'une façon intermittente, par des inspections temporaires. C'est même encore aujourd'hui le mode de contrôle généralement employé dans nos colonies. Mais on l'a jugé insuffisant pour les plus considérables d'entre elles, et l'on a doté l'Indo-Chine et Madagascar d'une inspection résidente.

Deux obstacles s'opposent à ce qu'on étende cette mesure à toutes les colonies : les résistances qu'elle soulève de la part des gouverneurs[1], et les difficultés d'application provenant de la dissémination et du nombre des centres à inspecter. Les gouverneurs des colonies ressemblent sous ce rapport à nos préfets maritimes. Ils sont impatients de la contradiction, quand elle peut s'enhardir de son indé-

[1] *Revue maritime et coloniale*, tome CXLI, page 483.

pendance. Ils allèguent, pour l'écarter, les différences d'administration entre la métropole et les colonies, la convenance de ne pas enserrer l'administration coloniale dans des règlements trop stricts, d'autres arguments empruntés aux circonstances du milieu, de l'état des esprits, des besoins spéciaux. Il est douteux que toutes ces raisons soient valables pour les exempter d'une inspection permanente, alors surtout que l'inspection actuelle des colonies ne se recommande pas par des résultats bien probants, en tant du moins que contrôle administratif. Mais la raison tirée de l'éparpillement et du nombre des centres d'inspection mérite davantage d'être prise en considération. Elle est, d'ailleurs, commune aux trois Départements ministériels des colonies, des finances et de la guerre. Dans les trois, l'institution d'un contrôle permanent obligerait à créer un nombre très considérable de fonctionnaires.

A la guerre, il y a 100 ordonnateurs secondaires et 300 sous-ordonnateurs. Pour que l'inspection permanente y fonctionnât effectivement, ces ordonnateurs et sous-ordonnateurs devraient être flanqués d'autant de contrôleurs, qui auraient à porter leurs investigations sur toutes les parties de l'administration militaire : marchés, adjudications, fournitures, liquidations de dépenses, ordonnancements. On n'a pas estimé sans doute que les avantages d'une institution ainsi comprise fussent suffisants pour en compenser les inconvénients, et l'on a imaginé un système particulier de contrôle, dont les conditions essentielles atténuent considérablement les défectuosités inhérentes au contrôle mobile[1]. Les liquidations faites sur place par les ordonnateurs locaux de la guerre ont un caractère provisoire. Elles sont envoyées à la direction du con-

[1] On aurait tort de croire que ce système constitue un idéal dans l'opinion de ceux qui le mettent en œuvre : témoins les deux extraits suivants :

« Il n'en est pas moins vrai que plusieurs écrivains militaires d'un grand mérite, et notamment certains fonctionnaires de l'intendance, ont émis l'avis que, dans le système actuel, le contrôle local n'était pas suffisamment effectif au sein de l'armée de terre. » (*Commission extraparlementaire. —Délégations*, tome III, page 364.)

« Si j'en crois M. l'adjoint à l'intendance Rémy, auteur d'un remarquable traité sur la comptabilité publique, « la surveillance administrative (de l'intendance) serait inefficace; elle ne pourrait s'attaquer à tous les abus, par crainte de représailles ». Et l'auteur conclut : « Il faudra donc, un jour ou l'autre, arriver à reconstituer un contrôle local analogue à celui d'autrefois, c'est-à-dire s'exerçant au nom du ministre et indépendant des chefs militaires locaux. » — *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome III, p. 316.

trôle et de la comptabilité générale du ministère, qui les vérifie. C'est seulement après cette revision qu'elles deviennent définitives[1].

Dans la marine, le nombre des ordonnateurs est très limité. Il n'en a jamais existé qu'un par port. Même avec l'autonomie des services, la marine conservera cette unité d'ordonnancement. De plus, les liquidations effectuées dans les ports et les établissements hors des ports sont définitives. Une fois mandatées par l'ordonnateur secondaire, elles n'ont à subir d'autre revision que celle de la Cour des comptes.

Cette attribution de liquidation et de mandatement définitifs, confiée aux chefs de service et aux ordonnateurs locaux comporte, comme garantie indispensable, une inspection préventive et constante. Les liquidations donnent lieu à des redressements fréquents. Leur examen exige de la part des inspecteurs une attention soutenue et beaucoup de temps.

Ainsi la différence des organismes du contrôle s'explique par la différence des situations et des procédés. A la guerre, le siège du contrôle est à Paris, et les tournées qu'il effectue ont pour objet la marche générale du service plutôt que son fonctionnement journalier. A la marine, le siège principal du contrôle est dans les ports et les établissements hors des ports, où les liquidations sont définitives et doivent être revisées, préalablement à l'ordonnancement sur place.

A la guerre, les centres administratifs sont très nombreux et disséminés. A la marine, si l'on excepte l'administration de l'inscription maritime et les établissements d'outre-mer, tous les services à terre sont concentrés dans cinq grands ports et trois établissements hors des ports, avec lesquels la guerre n'offre rien de comparable, ni au point de vue de la valeur du matériel en approvisionnement, qui dépasse 95 millions pour le seul port de Toulon, ni quant au chiffre des dépenses qui y sont liquidées et dont le total atteint près de 200 millions par an. Aussi a-t-on pu placer des inspecteurs à demeure dans les centres d'administration de la marine, tandis que la guerre était dans la nécessité de donner une organisation tout autre à son corps d'inspection administrative[2].

[1] *Commission extraparlementaire. — Sous-commissions*, tome I, page 101.
[2] Tels sont les motifs essentiels qui ont déterminé la diversité d'organisation du con-

L'analogie que certains prétendent exister entre l'inspection de la marine et celle des finances n'est pas mieux fondée.

Remarquons tout d'abord que cette dernière se superpose, dans toutes les régies financières, à la surveillance d'agents spécialisés sous les ordres des directeurs départementaux ou régionaux, vérificateurs, contrôleurs, inspecteurs. Ceux qui n'acceptent un contrôle résident pour la marine qu'à la condition de le subordonner aux préfets ont même tiré argument de ce qui se passe aux finances pour demander de transformer l'inspection actuelle en contrôle purement mobile du second degré et de la remplacer dans les ports par le commissariat surveillant tous les services pour le compte du préfet maritime. C'est vouloir assimiler deux Départements ministériels qui n'ont rien de comparable.

On comprend que le directeur d'une administration fiscale chargée du recouvrement des impôts, de la perception des droits d'une certaine catégorie, de l'exploitation d'un monopole de l'État, ait des agents pour contrôler soit la perception par les comptables, puisqu'il est, d'une façon générale, responsable des recouvrements dans le département ou la région, soit la fabrication, source de revenus publics, dont il répond. Mais la marine n'est pas un service de recettes; c'est, au contraire, un service de dépenses, auxquelles le budget pourvoit à l'aide de crédits gérés non point par le préfet maritime, mais par les chefs de service. Il n'y a donc aucune ana-

trôle à la guerre et à la marine. M. Bouchard les perd de vue ou les méconnaît, emporté par ses préventions contre l'inspection permanente, quand il rattache cette différence au défaut prétendu d'indépendance de l'inspection de la marine. « Au moment de la discussion du projet de loi sur l'administration de l'armée, on a examiné la question du contrôle. On avait alors sous les yeux le contrôle de la marine, qu'on devait être disposé à prendre pour modèle, engoué (*sic*), comme on l'était à ce moment, de l'organisation de la marine, comme on avait pris la préfecture maritime pour modèle de l'organisation du corps d'armée. Pourquoi ne l'a-t-on pas fait? Pour une raison excellente; c'est qu'on a considéré que dans la marine l'inspecteur n'était pas assez indépendant et qu'à la guerre on ne pouvait pas subordonner, à un degré quelconque, pour la discipline, celui qui doit contrôler à celui qui commande. Voilà la raison pour laquelle on a adopté le mode de contrôle usité à la guerre. » — *Commission extraparlementaire. — Commission plénière*, tome I, page 47. C'est là un raisonnement fantaisiste. Qui donc aurait pu s'engouer de l'organisation de la marine à une époque où la marine était reléguée au dernier rang des préoccupations publiques et au lendemain de la publication du rapport de M. Lamy! Les auteurs de la loi du 16 mars 1882 ont préféré l'inspection mobile à l'inspection permanente, parce qu'ils n'ont pas cru, à tort peut-être, rationnel et économique de créer quatre ou cinq cents contrôleurs locaux distincts des ordonnateur ou sous-ordonnateurs. Voilà la vérité.

logie entre le rôle du préfet maritime, qui n'a la direction supérieure de l'administration dans son arrondissement que parce qu'il est chef militaire, avec les attributions d'un directeur de l'enregistrement, des contributions directes ou indirectes, des douanes, des tabacs, etc..... C'est commettre une singulière erreur de jugement que de vouloir calquer l'organisation du contrôle de la marine sur celle des contrôles spéciaux de ces administrations.

Quant à l'inspection des finances, en dehors de toute considération tirée de l'éparpillement de ses centres d'opérations, elle a une mission générale qu'il faut se garder de confondre avec celle des contrôles administratifs intérieurs que possèdent la plupart des Départements ministériels et dont ils ont adapté le mode de fonctionnement à leurs besoins propres. Elle est surtout destinée à exercer un contrôle *a posteriori* sur des faits de gestion et de comptabilité en deniers. Sans négliger ses attributions d'ordre financier, non plus que la surveillance des comptables, l'inspection de la marine est, au contraire, par essence, administrative. Elle veille à l'observation de toutes les prescriptions légales et réglementaires ; elle intervient, avec un caractère préventif, dans toutes les opérations portant engagement ou liquidation de dépenses, c'est-à-dire dans des actes d'administration dont souvent la reconstitution intégrale est impossible après coup. Ainsi que l'énonce avec beaucoup de raison l'article souvent cité de la *Revue maritime*, « la multiplicité et la nature particulière de ces actes confinant souvent avec « le côté technique se compliquent de ce que, dans le milieu maritime, le commandement et les services d'action ont tendance à « invoquer l'imprévu des circonstances ou l'urgence des besoins « pour faire fléchir la règle ou passer outre aux considérations « d'économie ». L'intervention continue du contrôle résident et indépendant peut seule contre-balancer cette tendance.

Les inspecteurs des finances procèdent surtout à des vérifications de caisses. Ils opèrent sur des documents comptables avec le seul souci d'en constater la régularité. Il n'y a place dans leurs investigations à aucune action préventive. C'est sur des actes consommés que porte leur contrôle. Les pièces de recettes et de dépenses qui en sont la matière se trouvent toujours dans le bureau du comptable où, du moins, les opérations financières étant complètement décrites dans la comptabilité, on y peut facilement retrouver leurs éléments.

Pour cela, une inspection mobile est suffisante, qu'elle soit exercée par l'inspection générale des finances ou par l'inspecteur particulier d'un service.

Les intérêts de l'État n'ont pas à souffrir de ce mode d'inspection. Suivant une expression vulgaire, l'État ne perd jamais ses droits. Si l'inspecteur de l'enregistrement, par exemple, s'aperçoit, en feuilletant les registres d'un receveur, que les droits à percevoir pour un héritage ou une vente ont été évalués d'après un tarif trop bas, il fait réclamer au contribuable le surplus à payer. S'il acquiert la preuve d'une dissimulation, le recours reste ouvert à l'État contre le bénéficiaire de la fraude. La prescription est de deux ans. Ainsi l'État s'est donné une marge de temps suffisante, puisque les recettes de l'enregistrement sont l'objet d'une vérification annuelle.

Les finances ne gagneraient pas grand'chose à posséder une inspection permanente. Elles ne perdent pas grand'chose, si toutefois elles perdent quelque chose, à n'avoir qu'un contrôle mobile.

Dans la marine, répétons-le, le contrôle s'adresse à des faits administratifs, qui, une fois accomplis, défient toute revision, à moins que les pièces qui les rappellent et les constatent ne recèlent dans leur contexture quelque indice d'irrégularité. L'opportunité et la moralité des opérations ne s'apprécient le plus souvent que par la connaissance des circonstances qui les ont causées, précédées ou accompagnées. Il faut donc à la marine un contrôle contemporain et témoin des faits. Seule, une inspection permanente réalise cette condition. On ne saurait, par simple esprit de symétrie, soumettre à un régime identique deux Départements ministériels, deux institutions ayant une mission aussi distincte.

La fausse analogie que nous réfutons n'est pas nouvelle. Déjà, dans l'enquête parlementaire de 1849, on prétendait que la comptabilité en deniers, comme celle du matériel, renfermait la description des faits et qu'il n'était pas indispensable de les observer sur place et sans cesse pour saisir la corrélation des opérations et pour rapprocher les pièces justificatives de l'énonciation d'une dépense quelconque. Donc, disait-on, les éléments d'appréciation se trouvent dans les registres des divers détails, où l'inspection mobile ira les saisir et les confronter, à l'instar de l'inspection des finances.

C'est encore le langage que nous entendons aujourd'hui. Il provoque la même réplique. Oui, la comptabilité est la description des

faits, en tant que faits accomplis. Elle ne peut rien apprendre sur la manière dont les faits se sont passés. Or, c'est cette manière qui constitue, à proprement parler, la vérité des faits. Les pièces de comptabilité sont vainement régulières, si le fait n'a pas été régulier. Quand des pièces établissent qu'un travail a été payé sur le chapitre des crédits de l'artillerie, auquel on l'a faussement imputé, en libellant faussement son énonciation, tandis qu'il ressortissait au chapitre des travaux hydrauliques, qui pourra contester la régularité des pièces, sinon le fonctionnaire témoin du fait et de la fausse imputation? La distinction entre les faits réels et les faits donnés pour tels dans les pièces de comptabilité sape par la base le raisonnement captieux qui représente les pièces de comptabilité comme équivalentes au témoignage oculaire de l'inspection.

Peut-être pensera-t-on que nous nous sommes trop appesantis sur cette question d'analogie prétendue entre la marine et les trois administrations des colonies, de la guerre et des finances. Mais on en a tant usé et abusé contre la permanence de l'inspection de la marine dans l'enquête de la commission extraparlementaire, on y est revenu avec une telle assurance dans la discussion du projet de loi sur le contrôle à la Chambre des députés, que nous avons cru bon de prémunir le Sénat contre ce genre d'argumentation.

Arrivons, sans plus tarder, à d'autres griefs, qui ont cours un peu partout, contre l'institution de l'inspection permanente.

**Réfutation des objections dirigées contre l'inspection résidente.**

§ 1. — *Elle ne fait pas échec au commandement.*

On s'en va répétant que l'inspection permanente des ports fait échec au commandement. C'est le grief le plus répandu et, pour peu qu'il soit énoncé sur un ton tranchant, il manque rarement son effet.

Le rapporteur du projet de loi à la Chambre s'en est montré fort ému. Il n'a pas hésité à dire que, si le reproche était fondé, si l'inspection permanente paralysait le commandement, qui, de sa nature, doit être libre pour être responsable de ses actes, il faudrait se hâter d'aviser [1].

[1] *Journal officiel. — Chambre des députés. — Débats parlementaires* 1900, page 1792, 1re colonne.

Toutefois le rapporteur s'est rassuré, en se souvenant à propos que l'inspection permanente avait été constituée à l'état d'organe distinct et indépendant par le règlement du 7 floréal an VIII ; que, malgré les conclusions défavorables de l'enquête de 1849, elle avait été conservée et fortement organisée par le décret du 12 janvier 1853, et il s'est dit, avec toute apparence de raison, que ni le premier consul Bonaparte, ni l'empereur Napoléon III n'étaient hommes à vouloir entraver le commandement militaire et le faire plier devant un fonctionnaire de l'ordre administratif. Il s'est rappelé que des officiers généraux l'avaient approuvée, l'amiral Gervais entre autres, qui ne passe pas cependant pour un fougueux partisan de la suprématie du pouvoir civil sur le pouvoir militaire. Il est à croire que la Chambre s'est rassurée à son tour, comme M. Gerville-Réache, puisqu'elle a donné son approbation la plus complète à la constitution du contrôle permanent, telle que le projet de loi l'établit.

Nous sommes convaincus que le Sénat ne sera pas plus ombrageux que la Chambre sur la question des droits du commandement dans nos préfectures maritimes. Mais nous lui demandons la permission d'insister un peu sur ce prétendu grief, pour lui en faire toucher du doigt l'inanité et surtout pour lui dévoiler les arrière-pensées qui se dissimulent derrière cette vague formule : *échec au commandement*.

Ne perdons pas de vue que le préfet maritime est un personnage à double caractère. Il réunit sur sa tête deux sortes d'attributions, des attributions militaires et des attributions administratives.

Comme militaire, le préfet maritime a, dans l'étendue de son arrondissement, les pouvoirs les plus considérables et les plus incontestés, des pouvoirs supérieurs à ceux d'un commandant de corps d'armée. Il commande en chef toutes les forces maritimes qui concourent à la défense de l'arsenal. Par le major général, qui est placé sous ses ordres, il a l'entretien et la mobilisation de la flotte. Gouverneur de la place, il met en état les forts et les batteries. Il a sous ses ordres le recrutement de l'armée navale, le fonctionnement des sémaphores, la justice maritime. Il dispose même, pour dessaisir au besoin la justice civile, de la ressource exceptionnelle qui s'appelle l'arrêté de conflit. Tous lui doivent obéissance à ces divers titres. Voilà pour le personnage militaire.

Comme administrateur, il a la direction supérieure de tous les services de l'arsenal, flotte, constructions navales, artillerie, défenses sous-marines, travaux hydrauliques, solde, habillement, subsistances, service de santé, ainsi que du service de l'inscription maritime dans tout l'arrondissement.

Quand on dit l'inspection permanente fait échec au commandement, cela doit s'entendre, semble-t-il, des attributions militaires du préfet maritime. Mais est-ce bien là la portée donnée à cette assertion par ceux qui s'en servent contre l'inspection permanente ?

Si nous n'avons pas oublié le langage de l'amiral Gueydon et celui de l'amiral Lugeol, ce dont ils se plaignent, ce n'est point de ne pas avoir, comme commandants en chef, la liberté absolue de leurs mouvements, c'est d'être contraints de souffrir, à côté d'eux, un fonctionnaire préposé, par les décrets, au contrôle des actes administratifs et indépendant du préfet maritime dans l'exercice de cette fonction. Pour l'amiral Gueydon, le contrôle des actes administratifs devrait s'absorber dans ses pouvoirs propres et relever directement de lui. Pour l'amiral Lugeol, l'indépendance de ce contrôle nuit à la considération du préfet maritime, en l'obligeant de tolérer la présence d'un fonctionnaire qui a le droit de requérir de lui l'observation ponctuelle des lois, décrets ou règlements, *comme si le préfet pouvait enfreindre des lois sans des motifs graves, dont il est responsable envers le ministre*. L'amiral Brown de Colstoun répugne à la pensée que le préfet maritime soit du nombre des personnes soumises au contrôle [1].

Dégageons le grief fondamental qui s'enveloppe de formules différentes dans les réflexions émises par les amiraux et les préfets maritimes. Ce grief vise l'indépendance du contrôle. Pas un amiral, pas un préfet maritime n'a mis en avant une atteinte quelconque portée à son caractère de commandant en chef. Il n'aurait pu le faire, d'ailleurs, sans avouer implicitement qu'il l'avait volontairement tolérée. Car les règlements l'arment de pouvoirs disciplinaires à l'égard de l'inspecteur, qui est son subordonné sous le rapport hiérarchique. L'enquête de la commission extraparlementaire nous a révélé un cas, un seul, et peut-être n'en existe-t-il aucun autre, où un préfet maritime a fait usage de ses pouvoirs disciplinaires

[1] *Commission extraparlementaire. — Commission plénière*, tome I, page 467.

contre un membre du corps de l'Inspection. Il s'agit d'une punition infligée à un inspecteur du port de Toulon pour avoir transmis au préfet une observation de service sans l'avoir accompagnée de la formule de salutation prévue par le décret sur le service à bord des bâtiments de la flotte[1].

Non, ce n'est pas au commandant en chef que l'inspection permanente fait échec, si échec il y a : c'est à l'administrateur. Or, même en ce qui concerne l'administrateur, l'expression est des plus inexactes. Quel est le droit de l'inspecteur vis-à-vis du préfet en matière administrative? L'inspecteur requiert de lui, si besoin est, l'observation des lois et règlements. Sentinelle de la loi, placée dans l'arsenal par le ministre de la marine pour la faire respecter, il crie qui-vive? à quiconque franchit ou fait mine de franchir les limites légales, au préfet, mandataire et subordonné du ministre, comme aux subordonnés du préfet. Le cri d'alarme poussé, la sentinelle se tait. Il ne lui reste d'autre droit à exercer, ni d'autre devoir à remplir que d'informer le ministre, avec qui la correspondance directe lui est ouverte pour toutes les affaires de son service.

Le préfet maritime ainsi averti, ainsi requis, s'arrête ou passe outre. Après comme avant l'avis qu'il reçoit de l'inspection, sa liberté est complète. Il ne doit compte de ses actes qu'au ministre. La présence de l'inspecteur dans l'arsenal ne lui ôte nullement ce privilège. Soutenir qu'elle tient en échec sa liberté d'action comme administrateur, c'est ignorer ou altérer les règlements. Les textes sont formels.

Il y a même cette particularité dans les actes qui régissent la matière, que les cahiers d'observations et les rapports d'inspection contenant des rappels au règlement ne doivent parvenir au ministre qu'après avoir été soumis aux services intéressés, d'abord, puis au préfet maritime, qui y consigne son avis et, s'il y a lieu, sa décision. D'un autre côté, quand un cahier d'observations n'a pas reçu satisfaction localement, et que l'inspecteur en chef, persistant dans sa manière de voir, l'adresse au ministre, il doit donner avis de cette transmission au préfet maritime.

On comprend sans peine que des décrets entourant de ce réserves et de ces ménagements le droit de réquisition perma-

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 604.

nente aient pu être proposés à la signature d'un Bonaparte et d'un Napoléon III.

Dès lors, que penser et que dire des conceptions paradoxales qui assimilent l'inspecteur permanent à un censeur superbe, dominant si bien préfet maritime et directeur qu'aucun mouvement administratif ne peut s'effectuer dans l'arsenal sans sa permission. C'est un député, M. d'Agoult, qui les a portées à la tribune, et qui, sans autre explication, a soutenu que, par cela seul que l'inspection était permanente, elle infirmait les pouvoirs du commandant en chef, créant un dualisme tel que « l'administration restait en l'air, l'*administrateur ne bougeant pas, de crainte du contrôleur, et le contrôleur ne faisant rien de son côté, tout en étant un personnage important*[1] ».

Comme si ce n'était pas assez d'un tel verbiage, le même député a appris à ses collègues que ce *système du censeur à poste fixe* existait en Chine, sans aller pourtant jusqu'à insinuer que nous l'en avions importé; qu'il y formait un rouage essentiel du gouvernement et que, grâce à cette institution, *le censeur avait fini par arrêter l'impératrice*. Ce dernier trait achève le tableau. Si le censeur chinois a pu arrêter cette impératrice altière qui, d'un signe de la main, fait tomber les têtes des mandarins les plus haut placés, c'est bien le moins que le censeur français dans nos ports arrête le préfet maritime.

Voulez-vous une peinture plus pittoresque? C'est le même orateur qui va nous la tracer, Il s'évertue encore à prouver que, dans le système du projet de loi, le contrôle peut intervenir pour empêcher un acte. M. Rouvier l'interrompant, lui crie de sa place : « Le contrôle signale les irrégularités et rend ainsi un grand service à celui qui est responsable. » L'interruption n'est pas banale, venant d'un tel financier. L'orateur sent que, pour en détruire l'effet, il faut frapper un grand coup. « Je crois, reprend-il, que le contrôle « empêche l'effet comme les colonels sous l'Empire empêchaient les « votes. Vous savez comment se passait le vote dans l'armée, le colonel « disait : « On pourra voter comme on voudra. On mettra tous les « bulletins « oui » dans le casque du lieutenant-colonel et tous les

[1] *Journal officiel. — Chambre des députés. — Débats parlementaires*, 1900, page 1789, 2e colonne.

« bulletins « non » dans le mien. Le premier qui touchera à mon « casque aura affaire à moi. » Le contrôleur agira de même vis-à-« vis de la liberté administrative du commandant en chef. Le com-« mandant en chef ne pourra pas faire un pas sans l'autorisation du « contrôle[1]. »

Nous n'aurons garde de discuter sérieusement de semblables rapprochements. Nous nous contenterons de demander pourquoi nos préfets maritimes seraient plus susceptibles, comme administrateurs, que nos commandants de corps d'armée. C'est un ennemi de l'inspection permanente, M. Prigent, qui a fait ce rapprochement dans une séance de la commission d'enquête extraparlementaire. L'amiral Brown de Colstoun contestait l'action de l'inspection à l'égard des préfets maritimes. M. Prigent a rappelé les articles formels des décrets qui la proclament et il a fait remarquer que les contrôleurs de la guerre ont la même action vis-à-vis des commandants de corps d'armée, qui sont assujettis à leur inspection pour leurs actes administratifs[2]. Le mode de contrôle ne change pas la nature ou la portée de cette action. S'il y avait dans l'action elle-même échec au commandement et, par suite, affaiblissement de l'autorité ou déconsidération de la personne, le résultat serait le même, que l'inspection fût permanente ou qu'elle fût temporaire. Nous ignorons si des commandants de corps d'armée ont élevé des plaintes contre les attributions du contrôle de la guerre. Nous ne le croyons pas. Quoi qu'il en soit, d'ailleurs, les attributions des contrôleurs sont restées ce que la loi organique du 16 mars 1882 les a faites. Nous n'avons jamais entendu dire que la haute situation des commandants de corps d'armée s'en soit trouvée diminuée.

Ainsi tombe, devant une analyse impartiale des textes et des situations, ce grief de l'échec au commandement, aussi vague dans son expression que mal fondé dans ses motifs[3].

[1] *Journal officiel. — Chambre des députés. — Débats parlementaires*, 1900, page 1789, 1re colonne.

[2] *Commission extraparlementaire. — Commission plénière*, tome I, page 492.

[3] « Il n'y a, au fond, qu'une question dans cette affaire du contrôle permanent, et l'on n'en demande l'abolition que pour une seule raison — très délicate, je le reconnais — ce sont les rapports du contrôle avec le préfet maritime. Il y a là une réglementation à faire, des situations à définir. — *Je me range d'ailleurs du côté du préfet maritime.* Le jour où vous aurez défini ces situations, il n'y aura plus de question de contrôle : le contrôle permanent devra subsister. » (*Commission extraparlementaire. — Commission*

### § 2. — *L'inspection résidente n'entrave pas les services.*

Le grief relatif aux entraves apportées par l'inspection permanente aux divers services de l'arsenal serait-il plus sérieux ?

Il serait grave assurément, si nous nous en rapportions sans examen aux déclarations des adversaires de l'inspection permanente. Tous affirment que l'action de l'inspection permanente complique les affaires, gêne la marche des services, entraîne des retards et cause des embarras dont les services souffrent grandement. Des faits précis, ils n'en citent pas.

Pour l'amiral Vignes, la nécessité pour l'inspection de suivre sans cesse, à tous les instants de la vie, tout ce qui se fait dans l'arsenal, entrave l'administration et même incite les inspecteurs à dépasser la mesure [1].

Point de faits d'ailleurs, de simples affirmations.

Il a paru à M. Bouchard que l'ingérence constante de l'inspection engendrait une gêne considérable sans utilité correspondante [2].

C'est une impression, mais rien de précis.

En regard de ces allégations, dépourvues de toute preuve et même de tout semblant de preuve, nous pourrions nous borner à rappeler les textes qui stipulent, en termes formels, renouvelés de décret en décret depuis celui du 2 brumaire an IV, que l'inspecteur ne peut arrêter, suspendre, ni empêcher aucune opération. Mais, on nous répondrait que les textes valent par la manière dont ils sont appliqués. Or, nous relevons à ce sujet, dans un document de la direction du contrôle, des indications très nettes qui mettent les choses au point. Ce document donne comme un fait incontestable que les fonctionnaires du contrôle gardent dans leur bureau très peu de temps, à peine vingt-quatre heures, les plus importants dossiers présentés à leur visa. Il ne fait pas honneur de ce fait seulement à leur activité, mais encore à leur juste défiance d'une critique mal intentionnée. « La vérité, poursuit le document, c'est « que les services voudraient que l'inspection visât sans examen

*plénière*, tome I, page 469.) Ainsi, M. Lockroy était si loin de vouloir amoindrir le prestige des préfets maritimes, en déposant le projet de loi que son successeur a fait voter par la Chambre, qu'il déclarait *se ranger du côté du préfet maritime*, dans le litige pendant entre le préfet et le contrôle.

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome I, page 261.

[2] *Commission extraparlementaire. — Sous-commissions*, tome I, page 30.

« les dossiers dont la formation a parfois demandé de longs mois « de travail à l'administration. Celle-ci, généralement, invoque « l'urgence, par exemple, pour des marchés qu'elle a mis six mois « à préparer. De bonne foi, peut-on, en pareil cas, accuser l'ins- « pection d'entraver le service, parce qu'elle se réservera un délai « de vingt-quatre heures pour leur examen, et occasionnera-t-elle « un retard, parce qu'un marché, au lieu d'une préparation de six « mois, aura exigé une préparation de six mois et un jour[1] » ?

L'inspection aurait beau jeu à retourner le reproche de retard contre les services contrôlés, ainsi que l'indique la déposition de l'inspecteur en chef du port de Toulon devant la commission d'enquête, déposition qui n'a suscité aucune contradiction. M. de Kerjégu s'inquiétait de savoir si les réponses provoquées par les observations de l'inspection locale lui parvenaient assez promptement pour qu'elle pût en référer à l'administration centrale. Nous transcrivons la réponse de l'inspecteur en chef :

« Non, dit M. Châtelain, et nous nous en sommes souvent plaints. « Même si notre observation est de nature à provoquer une réponse « immédiate, ce n'est pas une raison pour qu'on nous réponde « immédiatement. J'ai eu certaines difficultés avec les constructions « navales. Elles doivent répondre dans les trois jours. Eh bien ! « elles prennent huit jours, dix jours, quelquefois des mois. J'ai dû « signaler le fait au ministre. On a prétendu que l'inspection para- « lysait l'action. Non, on n'a qu'à nous répondre et passer outre, « en disant : Je rendrai compte au ministre, mais je passe outre. »

M. de Kerjégu insiste : « Il est avéré qu'on vous a fait attendre la « réponse ? »

« Oui, répond encore l'inspecteur en chef, qui ajoute à sa décla- « ration antérieure un détail piquant, oui, et toujours pour les « affaires importantes. Pour celles qui ne le sont pas, on nous « répond. Quand j'ai la réponse, je la porte à la connaissance du « préfet maritime, à moins qu'elle ne m'ait convaincu et que je « ne m'aperçoive que mes observations n'ont pas la portée que je « supposais. Dans ce cas, je vise la pièce et je la renvoie[2] ».

Remarquons d'ailleurs que, dans l'enquête, les chefs de service

[1] *Revue maritime et coloniale*, tome CXLI, page 492.
[2] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome I, page 238.

des arsenaux se sont abstenus, à une ou deux exceptions près, d'imputer à l'inspection permanente ces retards imaginaires. Ils savaient trop par expérience que la procédure suivie, pour les observations présentées par l'inspection, au cours de ses vérifications quotidiennes, permet de résoudre les difficultés sans retard nuisible. Lorsque l'inspecteur relève une dérogation au règlement, il la signale au chef du détail ou à l'officier intéressé, qui, le plus souvent, en tient compte. S'il y a désaccord entre eux, l'inspecteur transmet, par la voie de l'imprimé réglementaire du cahier d'observations, cette première correspondance à l'inspecteur en chef, qui traite alors l'affaire avec le chef du service. Si le litige ne prend pas fin, il est soumis au préfet, qui statue. Quand l'inspection croit devoir en appeler au ministre, le préfet a la faculté de dispenser le service d'attendre la réponse ministérielle, si la marche des affaires doit souffrir de cette attente.

De même, les rapports périodiques de l'inspection sur la situation des approvisionnements et sur les comptes des travaux, les rapports éventuels auxquels donne lieu de sa part l'inspection d'un quartier, d'un corps, dépôt, bâtiment ou d'un service quelconque de l'arsenal, sont, avant leur envoi à Paris, soumis à une instruction contradictoire auprès du service contrôlé et communiqués au préfet maritime. L'un et l'autre ont ainsi toutes facilités de faire cesser immédiatement les pratiques défectueuses ou abusives. Où voit-on là une entrave apportée au fonctionnement de l'administration ? Admettons, si l'on veut, que cette procédure annule dans certains cas la vertu préventive de l'inspection permanente, réduite à constater que l'affaire se consomme, pendant qu'elle s'instruit. D'abord, la constatation initiale n'en subsiste pas moins dans tous les cas et empêche le service d'invoquer le prétexte d'ignorance. Fixant les faits, elle permet de dégager plus tard les responsabilités. Puis, le bon sens dira qu'il y a lieu de réformer la procédure, si elle est défectueuse, non d'abolir l'inspection. Car le même bon sens apercevra sans peine que tout autre mode d'inspection préviendrait et empêcherait moins, pour ne pas dire du tout.

Au reste, il n'est qu'une minime partie des notes échangées entre l'inspection et les services qui soient envoyées à Paris. L'immense majorité des litiges se dénoue définitivement dans l'arsenal ; ce qui, soit dit entre parenthèse, prouve bien que, tout en agissant au nom

du ministre, l'inspection opère au profit des chefs de service et du préfet maritime. Dans sa déposition à l'enquête de 1894, M. Adam, après avoir entretenu la commission des affaires les plus sérieuses qu'il avait eu à traiter dans l'année, l'informa que les autres redressements de détail avaient fait l'objet de plus de mille notes, qui n'étaient point sorties de l'arsenal.

Osons le dire : ce ne sont pas les observations de l'inspection qui sont gênantes, ce sont les règlements qu'elles rappellent aux services. Une déposition bien caractéristique est celle du directeur de la fonderie de Ruelle[1]. Le général de la Rocque, très différent en cela de beaucoup de directeurs, voulait être contrôlé et avait fait doter la fonderie d'un inspecteur-adjoint. Le directeur de la fonderie ne cacha pas à la commission d'enquête la mauvaise humeur qu'il en ressentait. Il n'avait rien à dire contre l'inspecteur ; mais il déplorait la situation qui lui était faite par les observations du fonctionnaire chargé de l'avertir, « quand il s'écartait des règles qui « empêchaient de faire marcher le service ». « C'est une situation « inadmissible, disait-il ; passe encore si les règlements étaient par- « faits s'ils n'entravaient pas le service, il n'y aurait rien à dire. « Mais il y a des règles, comme celles de la classification des mul- « tiples chapitres (Salaires et matières — Artillerie), qui n'ont « pas d'autre résultat que de nous gêner. »

Le pis est qu'à Ruelle, en raison de la concentration des services, l'inspecteur, au témoignage du directeur, *voyait toutes les pièces* et signalait *toutes les irrégularités au point de vue des imputations budgétaires*. Là surtout était le mal. Le directeur « était lié par les « règlements. Toujours les chapitres ». Et malheureusement, l'inspecteur « s'attachait aux détails des règlements, aux spécialisations « des chapitres, qui sont des obstacles continuels ».

L'excellent directeur, le colonel Bertin, n'avait pas l'air de se douter qu'il avait à sa disposition un moyen infaillible de se débarrasser des observations de l'inspecteur : c'était de n'y pas donner lieu et d'éviter avec soin les infractions aux règlements, notamment les fausses imputations, qui étaient ses péchés mignons. Il était loin de songer à pareille solution de la difficulté. Dans son opinion, les litiges provenaient de ce que contrôleur et contrôlé

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome IV, pages 271 et suivantes.

n'avaient pas le même but. L'un avait les yeux fixés *sur son règlement ;* l'autre, *sur les affaires, les commandes.*

M. d'Agoult traduisait, en d'autres termes, la même doctrine que le colonel Bertin sur la différence des points de vue des services d'action et de l'inspection, lorsqu'il disait à la Chambre : « Quand « il s'agit de poursuivre des fautes, si on ne voit que le détail, on « poursuit trop [1]. » Ce qui revient à dire que la faute ne doit pas être considérée en elle-même, mais dans ses rapports avec le but de l'opération ; excusable, si le but est digne d'approbation — et il l'est toujours pour les services d'action, — blâmable, dans le cas contraire. Tant pis pour le règlement, s'il souffre de cette latitude d'interprétation. C'est un gêneur dans l'espèce, et les gêneurs méritent qu'on ne se gêne pas avec eux.

A ce propos, M. d'Agoult citait à la Chambre, par ouï-dire, un port dont l'inspection avait fait rectifier dans une année 10,000 pièces environ, et ce n'était là, paraît-il, « qu'une infime partie des observations qu'elle avait faites [2] ». Nous doutons fort de l'exactitude du chiffre. Mais, si réellement il n'y a ni fantaisie ni exagération dans cette histoire, la première réflexion qui vient naturellement à l'esprit est tout en faveur de l'organisme qui exerce une surveillance si active, et elle s'accompagne d'un regret non moins naturel à l'égard des mauvaises habitudes des services contrôlés. La conclusion de M. d'Agoult est tout autre : ce qu'il blâme, ce ne sont pas les services coupables de tant d'irrégularités ou d'erreurs ; c'est l'organe de contrôle qui les leur signale, sous prétexte qu'il retarde leur travail, en les invitant à se redresser.

Tous les services d'action se ressemblent. Dans les ports, comme à Ruelle, ils sont impatients et se disent harassés des observations de l'inspection, non parce qu'elles les retardent, mais parce qu'elles les mettent en face des irrégularités commises. S'il y a entrave dans l'espèce, l'entrave est le fait du législateur. C'est lui qui en est l'auteur responsable. La spécialisation des chapitres budgétaires entre pour une bonne part dans les observations de l'inspection. Elle faisait le désespoir du directeur de Ruelle, qui ne s'expliquait pas que l'inspecteur refusât de laisser passer une imputation irré-

[1] *Chambre des députés.* — Séance du 4 juillet 1900.
[2] *Chambre des députés.* — Séance du 4 juillet 1900.

gulière de *17,700 francs seulement, dans un établissement qui avait dépensé, l'année précédente, 10 millions.*

Nous avons la conviction que les inspecteurs sont aussi ennuyés d'avoir à faire des observations, que les directeurs des services peuvent l'être de les recevoir. Nous avons la conviction qu'ils seraient enchantés de pouvoir attester par leurs rapports que les services de l'arsenal fonctionnent avec une parfaite régularité. Ce sentiment est commun, nous n'en doutons pas, à tous les inspecteurs. Qu'il s'agisse des finances, de la guerre ou de la marine, le métier de censeur n'a rien d'attrayant.

Mais on ne peut se fier pour la régularité des services au bon vouloir des hommes. On peut espérer que ce bon vouloir y tendra, s'y appliquera, y réussira peut-être. Mais la loi ou le règlement n'en sera pas moins indispensable pour le guider et lui tracer la route. Tant que la loi ou le règlement existera, il sera du devoir des inspecteurs de veiller à son application. Le grand nombre des observations qu'ils formulent ne prouve pas contre eux; il prouverait plutôt contre les services, si nous instruisions le procès de l'administration de la marine.

Mais nous n'avons pas de procès à instruire. Nous rendons pleine justice aux intentions et aux qualités des administrateurs. Nous avons la certitude que, dans aucune administration française, le personnel des fonctionnaires ne se recommande par plus d'honnêteté, de capacité, de dévouement. Nous l'écrivons, parce que nous le pensons. Mais, en rendant à ce personnel un public hommage, nous acquérons le droit d'attendre de lui qu'il se montre respectueux observateur des lois et des prescriptions réglementaires, et qu'il ne prenne pas occasion de ses propres erreurs et de ses propres fautes pour desservir ceux qui ont la mission ingrate de les lui signaler.

Tel est le point de vue où l'on doit se placer pour juger les critiques formulées par certains chefs des services contrôlés contre les observations trop multipliées de l'inspection. Qu'on le remarque: ce n'est pas le mal fondé, le défaut de justesse, mais le nombre des observations qui est l'objet de leurs critiques. En vérité, dépend-il de l'inspection que ses observations soient en nombre plus ou moins limité? Dépend-il d'elle qu'elles soient obligatoires ou facultatives? L'inspection faillirait à sa mission, si elle fermait les yeux

sur les irrégularités qu'elle aperçoit. Elle trahirait la confiance du ministre, si elle gardait le silence sur les faits répréhensibles qui viennent à sa connaissance. Elle n'est pas libre, quoi qu'en ait pu dire un de ses principaux membres, de faire un départ entre les erreurs, d'arrêter les unes, de laisser passer les autres sans les signaler.

Ce n'est pas sans une certaine appréhension que nous avons entendu l'inspecteur en chef à qui nous faisons allusion se féliciter d'être resté en bons termes avec les services qu'il avait mandat de contrôler, en leur faisant des concessions[1]. C'est là une méconnaissance absolue du rôle de l'inspection. En vain cet inspecteur en chef a-t-il avancé, comme excuse, qu'il avait un droit d'appréciation dans l'espèce, comme haut fonctionnaire délégué du ministre, et qu'il s'agissait de concessions indifférentes au bien du service. Une telle doctrine est inadmissible. De deux choses l'une : ou les règlements étaient violés, et l'inspecteur devenait complice de la violation, en s'abstenant de la signaler, ou les règlements n'étaient pas en cause, et l'inspecteur n'avait pas à intervenir.

Il n'appartient pas au représentant du contrôle de faire un choix entre les règlements, en tenant la main à l'observation des uns et en se désintéressant des autres. Tous l'obligent dans une égale mesure, comme ils obligent les services. Qui ne voit d'ailleurs que la tolérance, même quand elle se limite aux irrégularités les moins graves, habitue les services à la répétition indéfinie des mêmes pratiques fautives et, par une sorte de contagion inévitable, les incite à des procédés également abusifs dans des circonstances plus graves ? Le doute peut exister sur l'application des règlements à des cas particuliers. L'inspection possède alors un droit d'interprétation. La concession, ainsi comprise, peut être licite et louable. Hors ce cas, elle est dangereuse.

Cette dernière réflexion nous amène à examiner un autre grief

[1] « M. Lockroy. — Permettez-moi de vous dire que les concessions ne paraissent pas rentrer absolument dans vos attributions. Il me semble que vous êtes par destination le personnage désagréable à tout le monde... Vous êtes là pour censurer, pour examiner, pour contrôler tout le monde, indépendant de tous, l'œil du ministre. C'est pourquoi les concessions, si elles doivent être faites, ne doivent pas l'être dans votre service. » (*Commission extraparlementaire, Délégations*, tome II, page 269.) Ces réflexions de M. Lockroy sont une réponse à M. Prigent, qui disait que les inspecteurs *étaient conduits à faire des concessions*. Disons, pour être juste, que M. Prigent corrigeait l'effet produit par cette dernière expression, en déclarant que ces concessions étaient *de forme plutôt que de fond*.

dirigé contre l'inspection permanente, qu'on accuse d'être une cause occasionnelle de froissements entre les personnes et même de véritables conflits.

### § 3. — *L'inspection résidente n'est pas une cause de froissements et de conflits.*

Hâtons-nous de le dire : c'est là une accusation de date relativement récente. Les luttes et les querelles entre le service contrôleur et les services contrôlés ont existé de tout temps, à l'état plus ou moins aigu, selon que le préfet maritime ou le ministre était plus ou moins prompt et résolu à en finir avec ces conflits d'attributions.

Quant aux froissements et aux conflits entre les personnes, il en est question seulement depuis l'enquête de la commission extra-parlementaire. Jusqu'alors nul n'en avait eu vent. Quant la commission a fait son enquête, elle n'a trouvé qu'à Toulon des traces de ces froissements et de ces conflits, dont on a fait tant de bruit dans la suite. C'est dans ce port seulement qu'elle a eu connaissance d'une tension plus ou moins marquée dans les rapports du préfet maritime avec l'inspecteur en chef. L'amiral Vignes a fortement appuyé dans sa déposition sur la nature tracassière de l'inspection permanente, qui était à ses yeux la chose *la plus condamnable qu'il y ait au monde*, plus qu'une gêne, *une brimade*[1]. Le président de la délégation, très hostile, nous l'avons dit, à l'inspection permanente, s'est emparé de la déposition de l'amiral Vignes pour en reproduire l'esprit, en la dépouillant de son caractère personnel. Il est vrai que M. Prigent a parlé à son tour de froissements et de conflits ; mais il n'a pas généralisé ; il a dit *dans certains ports*[2].

Même ainsi restreint, ce langage est inexact. Quand la commission d'enquête a interrogé les chefs de service sur l'état de leurs relations avec les fonctionnaires de l'inspection permanente, la réponse a été que ces relations étaient excellentes. Nous n'avons eu nulle part aucune raison positive d'en douter. L'organisation de l'administration de la marine, au moment de l'enquête, mêlait et confondait sur certains points l'action de plusieurs services. Elle mêlait et confondait leurs responsabilités. Elle ne définissait pas

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome I, page 26
[2] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 262.

leurs droits d'une façon assez précise. Il en résultait des tiraillements, parfois peut-être des mouvements de mauvaise humeur, des accès de susceptibilité. Et c'est tout, quant aux relations personnelles.

Un préfet maritime, s'il est conscient de sa situation prépondérante et de ses devoirs, a facilement raison des tiraillements. Qui oserait dire que des accès de mauvaise humeur, des accès de susceptibilité prompts à s'éveiller et sans doute aussi à s'éteindre, sont des raisons suffisantes pour légitimer une mesure aussi grave que la suppression d'une institution qui se recommande par tant d'avantages ? Encore une fois, quand l'autorité supérieure veut la paix et l'entente dans l'arsenal, tous les esprits sont à la paix et à l'entente. Quand elle souffle la discorde, où même, sans aller jusque-là, quand elle encourage de son silence ou néglige de réprimer les tentatives de résistance au règlement, la mauvaise humeur se donne carrière, et alors, alors seulement, des conflits sérieux peuvent surgir. Mais ce n'est pas au service qui parle au nom du règlement, c'est à l'autorité supérieure que la responsabilité de cet état de choses incombe.

Ainsi ces froissements et ces conflits sont par eux-mêmes sans importance. Si, dans ces derniers temps, ils ont paru se former plus facilement, si même ils ont paru tendre à se généraliser, la faute en est moins aux hommes qu'à des situations incertaines. Ici le contrôle n'est pas seul en jeu. Depuis quelques années, tous les services de la marine ont été en état de lutte, les uns contre les autres, pour conquérir la situation qu'ils estimaient la plus propre à leur permettre d'atteindre leur fin. Les services d'action aspiraient à secouer définitivement la tutelle du commissariat. De son côté, le commissariat, menacé de perdre la surveillance administrative des services d'action, cherchait ailleurs des compensations, et, fort de la faveur des préfets maritimes et de leurs préférences pour un contrôle subordonné, il se remuait activement pour supplanter l'inspection permanente. A son tour, l'inspection permanente, attaquée dans son existence même, s'est tournée vers les pouvoirs publics et a sollicité, pour son organisation agrandie et renforcée, une sanction législative qui l'arrachât à l'arbitraire des décrets.

Telle a été, depuis cinq ans surtout, la guerre intestine qui sévissait plus ou moins sourdement dans la marine. Il est puéril de

parler de froissements et de conflits entre les personnes ou pour des détails de service, quand les institutions elles-mêmes sont en jeu. Les directions parviendront-elles à s'émanciper définitivement, et de par l'autorité de la loi, d'une sujétion gênante et à obtenir la liberté légale de s'administrer ? Le commissariat reprendra-t-il ses positions anciennes ou en acquerra-t-il de nouvelles ? L'inspection permanente sortira-t-elle fortifiée de la réforme qui concerne les autres branches de l'administration maritime ou subira-t-elle une seconde éclipse à soixante-sept ans de la première ? C'est au Parlement d'en décider.

La Chambre s'est déjà prononcée sur un point essentiel. Elle a répondu favorablement à l'appel fait par le gouvernement en faveur de l'inspection permanente. Si le Sénat se prononce à son tour dans le même sens, la guerre sera terminée de ce côté. Les services, jusqu'ici récalcitrants, n'auront plus qu'à se soumettre. Ce sera la fin des froissements et des conflits locaux, en tant qu'ils ont leur point de départ dans les choses, dans l'interprétation des prescriptions réglementaires, dans la difficulté de s'entendre sur l'application des textes. Pour ceux qui tiennent au caractère des hommes, une administration avisée et résolue n'est jamais en peine d'y couper court.

Cependant, même après votre vote et l'adoption du projet de loi, la question délicate sera encore celle des rapports du préfet maritime avec l'inspection permanente. Un ancien ministre de la marine pensait qu'elle pourrait être tranchée sans appel par voie réglementaire, par une définition plus explicite des droits et des devoirs de chacun [1]. Il y a sans doute quelque chose à faire en ce sens. Mais n'espérez pas en finir seulement par des réglementations, ni par des formules législatives. Vous allez inscrire dans la loi l'indépendance des fonctionnaires du contrôle. Si vous pouviez y inscrire aussi et garantir par cette seule inscription l'obligation pour le préfet maritime d'accepter cette indépendance avec cordialité, sans arrière-pensée, et de donner sincèrement au contrôle tout son concours, il ne resterait qu'à attendre, en toute tranquillité d'âme, les résultats certains d'une pareille collaboration. Vous ne pouvez imprimer au texte légal cette efficacité.

[1] Nous avons cité en note les paroles de M. Lockroy, voir *suprà* page **546**.

Mais ce que vous ne pouvez réaliser par un texte de loi, le ministre de la marine l'obtiendra, s'il le veut, comme une conséquence naturelle de la loi votée. Les préfets maritimes sont ses subordonnés, ses mandataires pour l'exécution des lois, décrets, règlements et ordres ministériels[1].

C'est lui qui les nomme; c'est lui qui les révoque. Ce dernier mot dit tout. Il sera nécessaire que le ministre de la marine ait de la volonté, sous peine d'infirmer la loi et d'en compromettre les effets. Même sous le régime des décrets, qui a été jusqu'à ce jour celui de l'administration de la marine, si les ministres avaient voulu interposer leur ferme volonté, personne dans les préfectures maritimes n'aurait été tenté de soulever des conflits. C'était le devoir du chef du Département de prendre en main la cause de l'inspection permanente et d'aplanir par des ordres énergiques les obstacles opposés à son libre fonctionnement. L'inspection avait le sentiment que cette protection ne pouvait pas lui faire défaut. Elle le croyait du moins et le disait avec la candeur des âmes sincères. De toutes les pages qui composent les volumes de l'enquête, il n'en est pas de plus attachantes que celles qui expriment cette conviction.

Lisez la déposition de M. Merlant, inspecteur en chef du port de Brest. M. le président Bouchard avait encore dans l'oreille la déposition de M. Prigent, qui n'avait pas, comme son collègue de Brest, la foi du charbonnier. Sous l'influence de cette déposition, il fit porter l'entretien avec M. Merlant sur le terrain des rapports entre le préfet maritime et l'inspection permanente.

M. le Président. — Voici la grosse objection que l'on fait à votre contrôle : Vous vous êtes trouvé jusqu'à présent en rapport avec des officiers généraux qui ont respecté votre caractère de contrôleur et qui vous ont laissé faire des observations, même pouvant les atteindre personnellement. Mais il peut arriver ceci : qu'un officier général n'ait pas la même bienveillance, et que fera un inspecteur qui est disciplinairement sous les ordres de l'amiral et dont l'amiral ne voudra pas supporter les observations ?

M. Lockroy. — Je vous demande pardon, l'inspecteur n'est pas sous les ordres du préfet maritime.

[1] Les préfets maritimes, si haute que soit leur situation, ne forment pas un État dans l'État. Ils ne sauraient avoir des intérêts différents de ceux du ministre, par représentation de qui ils agissent, encore moins des intérêts opposés. Ils ne sauraient refuser leur confiance au contrôle, qui agit en son nom, sous prétexte qu'il est indépendant de leur autorité. (*Note de l'auteur.*)

M. le Président. — Si, au point de vue disciplinaire.

M. Lockroy. — Aux termes du règlement, il a le droit de faire des observations au préfet maritime.

M. le Président. — Si vous vouliez permettre à M. l'inspecteur en chef de vous répondre.

M. l'inspecteur en chef Merlant. — Vous me demandez ce que ferait l'inspecteur en chef en présence d'un préfet qui, abusant de sa haute situation et malgré la dignité de son caractère et l'élévation de son grade, rejetterait durement les observations d'un inspecteur et le traiterait assez mal. Je demande : que ferait le ministre? Je compterais sur le ministre. C'est la seule réponse que j'ai à faire sur ce point [1].

Je ne sais si le scepticisme de M. Bouchard, qui savait mieux que M. Merlant à quoi s'en tenir au sujet des dispositions du ministre de la marine d'alors, l'amiral Besnard, fut attendri quelque peu par la franchise d'une croyance si ferme. Mais ce dialogue en dit long sur le passé laborieux de l'inspection. Il donne l'intuition nette de la cause dominante qui a paralysé l'institution et qui l'a fait accuser par les préfets maritimes et par M. Bouchard de n'avoir produit que des résultats insignifiants.

On sait, par ce qui précède, ce que nous pensons de ce dernier reproche. Nous sommes loin de regarder comme insignifiants des résultats qui se chiffrent annuellement, dans leur ensemble, par des centaines de mille francs d'économie et par des redressements d'erreurs atteignant aussi des centaines de mille francs, sans compter les économies qui ne sont pas susceptibles d'être exprimées en chiffres. Nous ne nous bornons pas à cette vue superficielle des choses. Derrière cette insignifiance prétendue, nous devinons, nous entrevoyons des résultats plus généraux, qui n'en sont pas moins certains pour être moins facilement saisissables. Ces derniers résultats sont inhérents à la personne de l'inspecteur, en qui le règlement s'incarne, à sa présence dans l'arsenal, qui est un frein pour les services dépensiers, ainsi qu'un avertissement continuel de conformer l'emploi des crédits à la destination voulue par le législateur.

Mais, ces réserves faites, il ne nous en coûte nullement d'avouer que ce qui a le plus manqué jusqu'à présent à l'inspection permanente pour répondre complètement à l'objet de l'institution, ce sont

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 684.

des préfets maritimes bienveillants et des ministres de la marine décidés à forcer cette bienveillance[1]. Il y a du vrai assurément dans la théorie qui escompte la bonne entente du préfet maritime et de l'inspection permanente pour tirer de ce mode de contrôle les meilleurs résultats. La théorie est inacceptable, quand elle fait reposer cette entente sur le consentement mutuel et libre des deux parties. L'exécution d'un décret, à plus forte raison d'une loi, ne saurait dépendre de l'humeur de ceux qui ont charge de l'assurer.

Où en serions-nous vraiment si cette théorie de l'entente libre était la condition préalable d'une loi d'organisation ? Quelle est l'administration civile ou militaire qui pourrait être constituée sur une pareille base ? Ce n'est pas seulement dans nos arsenaux que des fonctions indépendantes l'une de l'autre sont appelées à concourir vers un but commun. Le même cas se présente dans plusieurs branches de l'administration publique. Ainsi en est-il, par exemple, dans l'administration de la justice, qui a sa magistrature assise et sa magistrature debout, indépendantes l'une de l'autre. Quand on l'a organisée sous sa forme actuelle, on a compté évidemment, pour son fonctionnement régulier, sur l'entente des deux magistratures. Il n'est venu à personne l'idée que l'organisation était défectueuse et devait être abandonnée, parce que cette entente pouvait faire défaut et que les avantages de l'institution s'en trouveraient diminués.

Lorsque le pouvoir législatif a statué, l'exécution de sa volonté est remise à un autre pouvoir, qui s'appelle, en raison même de sa fonction, le pouvoir exécutif. Si des conflits de personnes, une mésintelligence ouverte ou bien une sourde hostilité surgissent

[1] L'amiral Krantz a tracé en quelques lignes les règles de conduite qui s'imposent à un ministre de la marine, conscient de ses devoirs et soucieux de se montrer à la hauteur de sa tâche dans le cas qui nous occupe. Mais il ne suffit pas d'écrire des prescriptions ; il faut tenir la main à leur application :

« Rappeler à tous (chefs de service, officiers et employés) qu'ils pourront compter sur mon appui chaque fois que je croirai qu'ils auront raison, mais que je suis bien résolu à abandonner à toutes les conséquences de leurs actes ceux, à quelque degré de la hiérarchie qu'ils appartiennent, auxquels un manquement aux règles établies pourrait être reproché ! Je n'admettrai aucune excuse, lorsqu'ils auront agi contrairement aux règlements ou à mes ordres, surtout quand ils auront cru devoir substituer une interprétation dans un sens même désirable au texte précis des instructions données par le Département. » — *Dépêche ministérielle du 3 novembre 1888.* — *Revue maritime et coloniale*, tome CXLI, page 630.

entre les magistrats assis et les magistrats debout, s'ils ont un retentissement quelconque sur le cours de la justice, s'ils l'interrompent, le gênent ou le faussent, s'ils annihilent de la sorte les bienfaits des lois judiciaires, il appartient au Garde des sceaux de remédier à cette situation irrégulière, et il en a les moyens, bien que l'inamovibilité protège l'une des deux parties en conflit.

Le même rôle incombe dans des circonstances analogues au ministre de la marine, qui tient de sa charge les moyens de le remplir et qui a cet avantage supplémentaire sur son collègue de la justice de n'être gêné dans ses résolutions par aucune inamovibilité.

On le voit, l'objection, tirée, à l'encontre de l'inspection permanente, de son impuissance prétendue en face d'un préfet malveillant, ne résiste pas plus à une discussion sérieuse que celles qui sont basées sur l'échec fait au commandement ou sur les entraves mises aux services ou sur les froissements et conflits entre les personnes.

### § 4. — *Objection tirée de l'insuffisance numérique de l'inspection.*

Nous arrêterons-nous à celles qui ont pour objet l'insuffisance numérique du personnel ou le séjour trop prolongé des inspecteurs dans la même localité?

L'insuffisance de l'effectif est réelle. Les inspecteurs en chef ont été les premiers à s'en plaindre et à solliciter une augmentation des cadres. D'ailleurs, leurs désirs sont modestes. Il en coûterait peu au Parlement de les satisfaire.

Mais la question n'est pas d'ordre purement budgétaire; c'est aussi une question de principe. Quelle conception doit-on se faire d'un corps de contrôle? Doit-il être organisé sur des bases aussi larges que les corps et services administratifs qu'il a pour tâche d'inspecter, de telle sorte qu'aucun de leurs actes ne lui échappe? Doit-il, au contraire, procéder seulement par épreuves, par coups de sonde?

La première conception serait peut-être l'idéal, s'il s'agissait uniquement d'obtenir la certitude que l'administration n'a rien fait ni pu faire qui n'ait été ou n'ait pu être surveillé. Mais elle aurait le double inconvénient de flanquer chaque contrôlé d'un contrôleur,

conséquemment d'exiger, sans profit correspondant, des cadres aussi nombreux et aussi coûteux que les cadres administratifs. Parmi la foule des faits journaliers qui se passent dans chaque bureau d'un service administratif, il n'y en a qu'une bien faible partie qui appelle un contrôle fructueux. La revision de la masse serait une besogne aussi décevante qu'ingrate. Elle ne serait admissible qu'en cas de suspicion fondée touchant la capacité ou l'honnêteté du fonctionnaire ou de l'employé. Ériger la suspicion en principe à l'égard de chaque agent indistinctement, au lieu de la concevoir comme une garantie éventuelle contre des cas accidentels, c'est avilir l'administration et la flétrir comme indigne de confiance.

Puis, pourquoi excepter le contrôleur de cette tare générale? Pourquoi ne pas l'englober dans la même défiance que les contrôlés? La logique voudrait que ces contrôleurs fussent à leur tour contrôlés. Où s'arrêterait-on dans cette voie de suspicion universelle?

En France, le contrôle est organisé d'après une conception différente. Il est conçu comme un stimulant pour la bonne volonté de la masse des contrôlés, comme une précaution contre la négligence ou les écarts d'un certain nombre, comme une menace contre l'improbité de quelques-uns. Les services publics se sont épargné les frais dispendieux et, en général, inutiles d'un corps de contrôleurs dépassant l'objectif que nous venons d'indiquer. Parcourez, par la pensée, les diverses administrations, même celles dont les services sont les plus concentrés. Vous n'en trouverez pas une seule où le contrôle s'exerce sur chaque acte administratif. Partout le contrôle s'y fait par coups imprévus et par épreuves.

Il n'y a pas lieu de concevoir autrement le contrôle de la marine. L'administration y est assez intelligente et assez honnête pour qu'on n'ait pas besoin de placer derrière chaque chef de service, derrière chaque agent de gestion ou d'exécution, un inspecteur attentif à chacun de ses mouvements. Que l'inspection permanente y fonctionne dans les conditions actuelles. Qu'elle opère par épreuves, variant le terrain de ses investigations, afin de tenir tous les services en haleine. Cela suffit et doit suffire.

Mais elle est elle-même le meilleur juge de ses besoins. Comme elle estime son personnel insuffisant numériquement pour être tout

à fait à la hauteur de sa tâche quotidienne et pour multiplier les épreuves, autant qu'il serait désirable, on pourrait accroître son effectif des unités nécessaires, d'un quart, par exemple ; ce qui permettrait de placer un inspecteur en résidence dans chacun de nos établissements importants de Bizerte et de Saïgon et de doter d'une unité en plus chacun de nos cinq arrondissements maritimes. Même doublé, le corps de l'Inspection serait encore le moins nombreux de tous les personnels appartenant aux diverses branches de l'administration maritime. En limitant l'extension de ses cadres au chiffre sus-indiqué, nous le laissons dans la vérité de son rôle, celui d'un contrôle par épreuves. Alors l'insuffisance de ses moyens d'action ne serait plus un prétexte de conclure à sa suppression[1].

Cette amélioration suppose l'intervention du pouvoir législatif, puisqu'elle n'est possible que par une allocation de crédits budgétaires. Son seul obstacle, qui n'est pas infranchissable, est dans l'état présent de nos finances. Sa réalisation pourrait, d'ailleurs, être échelonnée sur plusieurs exercices, si les Chambres ne trouvaient pas immédiatement les moyens d'y pourvoir.

Votre commission ne répugnait nullement à l'augmentation dont il est question. Elle s'est ouverte de cette idée à M. le Ministre de la marine. Mais, dès les premiers mots échangés sur ce point, le ministre a déclaré nettement qu'il ne jugeait pas utile d'aller au delà des chiffres demandés par le projet de loi. Toute insistance à ce sujet nous a semblé inutile[2].

[1] Nous pouvons invoquer en faveur d'une augmentation des cadres de l'inspection les déclarations d'un homme qui s'est appliqué avec une attention scrupuleuse et en quelque sorte passionnée, comme rapporteur du budget de la marine et d'autres budgets, à la recherche des économies. Nous voulons parler de M. Pelletan :

« Je comprends qu'on dise que cette inspection (permanente) n'est pas organisée tout à fait comme elle devrait l'être. Oh ! si c'est là ce que vous soutenez, je suis de votre avis, — nous sommes tous contre la multiplication des fonctionnaires en France, — mais il y a mesure à tout ; il y a une mesure de bon sens. Si vous voulez doubler le personnel mis au service de l'inspection, vous aurez encore un des corps les moins nombreux, car véritablement, — et c'est une des curiosités de l'administration française, je dirais presque de l'administration de la marine, — c'est le seul ordre de fonctionnaires où l'on ménage le plus possible les fonctions et où le Parlement soit obligé d'insister et d'exiger pour qu'on complète les cadres. C'est là, d'ailleurs, une surprise que nous n'avons pas souvent. Si vous voulez renforcer l'inspection permanente comme elle devrait l'être, faites-le et vous aurez l'unanimité pour vous. » *Commission extraparlementaire. — Commission plénière*, tome I, page 475.

[2] Pour suffire à l'énorme travail de contrôle qu'exige un budget de trois cents millions et plus traversant une série d'opérations aussi complexes que variées, l'inspection de la

### § 5. — *Objection tirée d'une résidence prolongée de l'inspecteur dans le même port.*

Mais on peut, sans mettre à contribution le budget de l'État, remédier aux inconvénients plus ou moins constatés, qui proviennent du séjour trop prolongé des inspecteurs dans la même localité et, subsidiairement, dans un même service. La mesure à prendre ressortit aux attributions du pouvoir exécutif.

Ces inconvénients sont-ils aussi réels et aussi fâcheux que les adversaires de l'institution se plaisent à le dire ?

Les préfets maritimes l'affirment. Ils parlent de relations anciennes entre les inspecteurs et les fonctionnaires des services inspectés comme disposant au relâchement du contrôle ou à des susceptibilités tracassières. L'amiral Duperré tient pour certain que l'inspection perd son autorité et son prestige dans un contact journalier avec les services inspectés. Elle contracte des tendances qui l'inclinent, suivant les tempéraments de ses membres, tantôt à la *tolérance*, tantôt à l'*ingérence tatillonne*[1]. Ces assertions ne sont d'ailleurs appuyées d'aucun exemple propre à les confirmer.

Ducos avait prévu les inconvénients qui peuvent résulter, dans les rapports entre les contrôleurs et les contrôlés, de la communauté trop prolongée d'une même résidence. Il en a même esquissé dans son rapport une peinture frappante. En même temps, il avait imaginé un moyen simple d'y obvier. Ce n'était pas d'anéantir l'inspection permanente, à l'instar des farouches réformateurs qui proposeraient volontiers d'anéantir la société pour en extirper les vices ; c'était d'opérer un roulement entre les inspecteurs et d'amener ainsi des déplacements, avant que l'esprit de camaraderie altérât la sévé-

marine n'a que trente-six fonctionnaires et, après le vote du projet de loi, s'il est adopté tel qu'il a été présenté, elle n'en aura que trente-huit. Étant donné ce chiffre, on croit rêver, en lisant dans le compte rendu de la séance de la Chambre des députés, en date du 4 juillet 1900, que « le contrôle a la maladie du fonctionnarisme à outrance... qu'il ne peut marcher qu'avec des augmentations de payement... qu'il s'agit surtout de mieux rétribuer la tête de ce corps, d'augmenter son nombre par la manie insensée du fonctionnarisme... » Faut-il ajouter que l'homme qui tient ce langage est un amiral, ancien préfet maritime, l'amiral Rieunier ?

[1] Il s'agit ici du vice-amiral Charles-Marie-Duperré. Le vice-amiral qui a rédigé, comme président du conseil d'amirauté, les considérants les mieux sentis en faveur de l'inspection permanente, s'appelait Victor-Auguste Duperré.

rité du contrôle ou que les antipathies de caractère eussent le temps de se dessiner.

On ne nous en voudra pas de risquer quelques doutes sur les périls entrevus par Ducos. Peut-être aussi aura-t-on l'indulgence de nous pardonner, si nous nous hasardons à émettre l'opinion que les préfets maritimes entendus dans l'enquête se laissaient guider par leurs préoccupations, pour ne pas dire par leurs préventions, bien plus que par des faits connus d'eux. Même, s'ils parlaient par expérience, ils ne parlaient que de la situation telle qu'elle était de leur temps. L'inspection permanente, vivant dans un état d'inquiétude continuelle, incertaine du lendemain, vue d'un mauvais œil par le pouvoir dirigeant du port, pouvait être portée à se relâcher de ses devoirs pour se faire des amis ou à devenir grincheuse par un effet de ses humeurs noires. Nous voulons bien l'admettre, quoique nous n'ayons rien constaté de semblable. N'est-il pas raisonnable de croire qu'un changement marqué dans la situation officielle de l'inspection permanente sera suivi d'un changement heureux dans l'esprit de son personnel, qui n'aura plus d'autre préoccupation que l'accomplissement de sa tâche ?

Comme pis-aller, le roulement de Ducos entre les ports ou même entre les différents services d'un même port, c'est-à-dire entre les diverses sections pour les inspecteurs en sous-ordre, — *la mobilité des personnes dans la permanence de la fonction*[1], — demeurent, entre les mains du ministre, la ressource radicale qui ne laisse plus de prise à l'objection.

### § 6. — *L'inspection résidente ne déplace pas les responsabilités.*

Plus nous avançons dans cette revue des reproches adressés à l'inspection permanente, plus la lumière se fait sur les qualités et les avantages de cette forme de contrôle, en raison de la fragilité ou du peu d'exactitude des objections qu'on lui oppose. Ses adversaires semblent compter beaucoup sur deux autres arguments, que nous ne pouvons passer sous silence. L'inspection permanente, disent-ils, déplace les responsabilités. En outre, elle fait double emploi avec d'autres contrôles.

[1] La formule est de M. Châtelain, directeur du contrôle. — Voir sa déposition dans l'enquête extraparlementaire à Toulon.

Si l'inspection permanente déplaçait les responsabilités, elle irait à l'encontre du but poursuivi par le législateur. Une des plaies de la marine, c'est précisément l'absence de responsabilités certaines. Jusqu'à ces derniers temps, les attributions des services ont été agencées de telle sorte, leurs actes respectifs se sont tellement enchevêtrés que, lorsque le ministre a voulu, à propos d'un événement quelconque, le plus futile ou le plus grave, remonter à sa cause déterminante, à son auteur responsable, il a échoué dans l'immense majorité des cas, ou du moins il s'est conduit comme s'il avait échoué. Les superstructures de nos cuirassés type *Magenta*, les piqûres dans les tôles des coques de quelques torpilleurs, l'accident du *Bruix*[1], des malfaçons et des accidents nombreux ont donné lieu

[1] On n'a pas oublié que cet accident malencontreux est survenu au moment du départ du Président de la République, M. Félix Faure, pour la Russie. « Cet événement, disait à ce propos un journal qui fait sa spécialité des questions maritimes, a eu dans tout le pays un retentissement trop justifié et qu'expliquent les circonstances dans lesquelles il s'est produit. Une enquête est ouverte, *et nous attendons qu'elle fasse connaître quelles sont les responsabilités encourues*, » (*Le Yacht*, 21 août 1897, page 405). L'accident consistait dans la rupture d'une tige de piston, qui avait provoqué une fêlure du cylindre.

On a soupçonné tour à tour une fuite d'eau, l'oubli d'un outil dans le cylindre, une tapure de l'acier. L'enquête, si enquête il y a eu, au sens sérieux du mot, n'a rien appris à ce sujet. Nous craindrions de paraître mal à propos exigeants, en déplorant ce manque de conclusions. Mais nous ne pouvons nous empêcher de rapprocher ce fait d'un fait analogue qui a eu lieu dans la marine anglaise, et qui a fait également l'objet d'une enquête, indécise dans ses causes occasionnelles comme celle du *Bruix*, mais néanmoins suivie de sanctions sévères :

« Pendant un des essais de l'*Hydra*, cuirassé garde-côtes, le couvercle de l'une des soupapes d'arrêt fut projeté par la pression. Cet accident causa la mort de deux hommes.

« Après une enquête présidée par un contre-amiral, les lords de l'amirauté émettent l'opinion que l'accident ne doit pas être attribué uniquement au choix des matériaux employés dans la construction de la boîte d'arrêt, et ils blâment l'inspecteur des machines de la réserve et le chef mécanicien du navire pour n'avoir pas fait visiter les boîtes d'arrêt (la boîte était en bronze, les boulons en fer), au moins une fois tous les six mois et avant de marcher à la vapeur après une longue immobilité.

« Ils estiment aussi que le devoir du commandant de la réserve était de s'assurer que l'examen périodique des diverses parties de la machine avait eu lieu aux intervalles de temps convenables.

« Ils associent au blâme exprimé ci-dessus le chef mécanicien de l'arsenal de Weyham et son assistant pour ne pas avoir appelé l'attention de l'inspecteur des machines de la réserve sur la nécessité de visiter à de courts intervalles, les boîtes à soupape avec boulons en fer.

« Ce point aurait dû être signalé par eux, lors du rapport quotidien qu'ils ont tous les matins avec l'amiral commandant en chef et le commandant de la réserve. L'entretien des machines des bâtiments en réserve est un sujet très important, auquel les officiers de l'arsenal, aussi bien que ceux de la réserve, doivent consacrer tous leurs soins ». — *Revue maritime et coloniale*, 1877, tome LIII, page 242.

à des enquêtes pour découvrir des responsabilités, qui n'ont jamais clairement apparu.

Cet état de choses ne peut durer. Tout le monde en tombe d'accord, Chambres, marine, opinion publique. Les mesures ministérielles accueillies avec le plus de faveur sont les réorganisations totales ou partielles des services qui doivent avoir pour effet de bien préciser les responsabilités. C'est à définir les responsabilités, non moins qu'à faciliter la marche des services, que tend le projet de loi sur l'organisation administrative des arsenaux.

On peut juger par là combien l'inspection permanente serait mal venue auprès des Chambres à réclamer son maintien ou son renforcement, s'il était démontré que son fonctionnement déplace les responsabilités. Ses adversaires l'affirment. Mais sur quels faits basent-ils cette affirmation? Uniquement sur l'obligation imposée aux services de l'arsenal de présenter au visa de l'inspection certaines pièces administratives ou comptables. Nous avons expliqué déjà la portée de cette obligation. Mais la question est capitale. Insistons-y.

Ceux-là se trompent grossièrement qui attribuent au visa de l'inspection une valeur administrative quelconque. C'est une simple formalité, qui n'ajoute ni n'enlève rien à la pièce qui en est revêtue. Elle atteste uniquement que la pièce est passée par le bureau de l'inspecteur. L'auteur du visa ne prend aucune responsabilité en l'apposant. Il laisse la responsabilité tout entière à l'agent de l'ordre administratif qui lui a soumis la pièce. Un maire qui vise un certificat médical n'est pas responsable du certificat. Néanmoins, il l'est de la signature qu'il légalise, parce qu'il la certifie vraie et qu'il l'authentique, pour ainsi dire. Le visa de l'inspecteur n'authentique même pas la signature de l'administrateur, bien moins encore la pièce. Encore une fois, il ne fait endosser à l'inspecteur aucune responsabilité. L'apposition du visa lui est imposée par les règlements comme preuve que la pièce lui est passée par les mains, de même que les règlements imposent à l'administrateur l'obligation de faire passer la pièce par le bureau de l'inspecteur.

Il est donc absurde de prétendre que l'accomplissement de cette formalité réglementaire déplace les responsabilités. Ce résultat ne se produirait que s'il survenait, de la part de l'inspecteur, un acte

quelconque influant sur l'opération administrative qu'il vise, pour la modifier, l'ajourner, l'entraver. Or, il est dit, dans les décrets constitutifs de l'inspection permanente, qu'elle ne peut arrêter, suspendre ou empêcher aucune opération. Non seulement le règlement est formel, mais la pratique est invariable. On fouillerait vainement les archives des arsenaux pour y trouver une seule opération administrative à laquelle l'inspection ait collaboré effectivement[1].

M. Prigent, qui a soutenu cette thèse, si contraire aux règlements et à la réalité, du déplacement des responsabilités, a une manière de la comprendre qui prouve en faveur de l'ingéniosité de son esprit, sinon de la solidité de son raisonnement. Il prétend que l'inspecteur, grâce à l'obligation réglementaire du visa, finit par dominer l'administrateur et par lui imprimer sa direction. Il cite même vaguement un commissaire qui était si bien tombé sous l'influence de son inspecteur qu'il abandonnait à ce dernier la direction de son détail[2]. Le fait serait exact qu'il prouverait seulement que le commissaire était un agent incapable ou paresseux et l'inspecteur un ami trop zélé et peut-être imprudent. Les deux auraient mérité d'être punis. Mais le fait ou la fable ne prouverait rien en faveur de la thèse qui veut que l'action du contrôle soit une action administrative, entraînant une responsabilité. L'inspecteur cité par M. Prigent aurait agi, dans l'espèce, non comme un inspecteur, mais comme un administrateur auxiliaire.

M. Bouchard a cru découvrir un acte administratif de l'inspection dans les injonctions que les inspecteurs en tournée étaient autorisés par la décision ministérielle du 14 novembre 1853 à adresser aux commissaires de l'inscription maritime, et il est parti de là pour conclure, à son tour, à un déplacement de responsabilités[3].

N'en déplaise à M. Bouchard, ces injonctions ne participaient, en fait, à aucun degré de l'action administrative. C'étaient de simples observations et représentations semblables, de tout point, à celles

[1] « Le seul droit actif qui lui appartienne, c'est celui de fermer les mains aux comptables infidèles, de mettre sous scellés pour quelques heures les pièces publiques entachées de faux ! Et ce droit, où est l'homme de bon sens qui osera le critiquer ? » (*Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome III, page 359.)

[2] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 261.

[3] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 274.

que les décrets prescrivent aux inspecteurs d'adresser aux chefs de service et aux préfets maritimes, en vue de la stricte exécution d'une disposition législative ou réglementaire [1]. Afin que les tournées de l'inspection ne subissent de ce chef aucun retard, l'acte précité obligeait le commissaire de l'inscription maritime à répondre dans les vingt-quatre heures. Mais sa responsabilité n'était nullement entamée par la réquisition, qu'il y donnât ou non satisfaction, de même que la responsabilité du préfet maritime ou des chefs de service reste entière, qu'ils défèrent ou non aux observations et représentations qui leur sont adressées.

D'ailleurs, pour couper court à toute controverse sur ce point, l'instruction du 8 juillet 1899 sur l'établissement et la transmission des rapports de l'inspection a supprimé la feuille sur laquelle les réquisitions devaient être adressées à l'administration, ainsi que le registre spécial destiné à leur transcription. Les observations faites au cours de l'inspection d'un quartier sont maintenant portées à la connaissance des services contrôlés par la voie de l'imprimé ordinaire de rapport.

Ne quittons pas cette question de la responsabilité sans dire un mot d'une autre théorie de M. Bouchard, qui s'y rapporte.

L'honorable président de la délégation se figure que l'inspection permanente, si elle ne déplace pas, à proprement parler, la responsabilité, en affaiblit, en émousse le sens chez les administrateurs. Suivant lui, les directeurs des services dans nos arsenaux se relâchent de l'ardeur et de l'application à la besogne, parce qu'ils savent qu'un œil vigilant, autre que le leur, est ouvert sur les opérations de leurs services. Ils redoutent moins les erreurs, les maladresses qui naissent de la négligence, dans la conviction qu'elles seront relevées par une critique sûre et qu'elles n'engendreront pas de conséquences fâcheuses. En deux mots, éloignez l'inspection permanente; l'administration se sentira plus responsable et apportera plus de soins à la tâche dont elle répond [2].

[1] Une remarque qui ne manque pas de piquant : « Ce droit d'injonction dont les partisans d'un contrôle purement mobile font grief à l'inspection actuelle, dans quelles circonstances s'exerçait-il ? Précisément dans les cas où les inspecteurs d'aujourd'hui s'en vont en tournée, c'est-à-dire dans les cas où leur inspection résidente devient inspection mobile. O logique admirable ! ô dialectique serrée ! » — *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome III, page 359.

[2] *Commission extraparlementaire. — Commission plénière*, tome I, page 477.

En réalité, c'est encore le déplacement de la responsabilité qui est au fond de cette thèse spécieuse. On la réfute par les raisons déjà données. Aucun administrateur, aucun chef de service dans nos ports n'est exposé à prendre le change sur la nature de la surveillance qui est le propre du contrôle permanent. Aucun n'ignore que ce contrôle, pour si attentif, si approfondi qu'il puisse être, est d'ordre purement critique et qu'il ne fait pas de l'inspecteur un administrateur adjoint, un collaborateur du chef de service. C'est toujours ce dernier qui est responsable de la marche des affaires. Nous n'avons pas à nous étendre de nouveau sur ce point.

Mais que penser de cette doctrine, émise par un président de chambre à la Cour des comptes, magistrature qui est la forme la plus élevée du contrôle administratif, sur les périls et les inconvénients d'une organisation qui place le contrôle au point même où il peut s'exercer avec le plus d'efficacité pour prévenir la faute ou redresser l'erreur? S'il est dans l'essence du contrôle d'amortir le zèle de l'administrateur et d'assoupir sa vigilance, hâtons-nous d'y soustraire toute notre administration, celle des finances comme celle des arsenaux. Car rien au monde, pas même le contrôle le plus assidu et le plus perspicace, ne saurait suppléer le zèle et la vigilance de l'administrateur.

On oublie, quand on envisage le contrôle à ce point de vue, que, s'il est un des éléments essentiels de notre organisation administrative, il ne vient qu'en seconde ligne dans les conditions de bon fonctionnement des services. Les qualités primordiales d'un système administratif résident dans les qualités intellectuelles et morales de son personnel. Confiez à un mécanicien médiocre la machine la plus parfaite sous le rapport de la structure et de l'agencement des rouages; vous lui ôterez par cela seul son excellence, et vous n'aurez pas à vous étonner, si son rendement est inférieur à celui d'une machine moins parfaite en soi, mais conduite par un mécanicien de premier ordre. La machine administrative vaut de même ce que vaut son personnel. C'est la qualité du personnel qui en fait le principal mérite.

Aussi les administrations ont-elles établi, pour le recrutement de leurs fonctionnaires et de leurs employés, les épreuves d'admission qu'elles estiment les mieux conçues pour leur procurer des sujets d'élite. Le recrutement ou le choix d'agents présentant d'égales

qualités d'intelligence et d'honnêteté, voilà la garantie essentielle d'une administration. Une fois l'administration constituée sur cette base, le contrôle vient s'y greffer, comme garantie secondaire, au plus grand profit du personnel lui-même. Il y entretient l'émulation par la perspective de sa critique, qui met en lumière les agents les plus capables et les plus travailleurs. De la sorte, il avive en eux le sentiment de la responsabilité. Plus il est rapproché d'eux, plus il est au courant de ce qu'ils font et de ce qu'ils ne font pas, et plus aussi il tient cette responsabilité en haleine.

Assurément l'inspection permanente a ses défauts comme toutes les institutions. Pourtant n'est-ce pas dépasser la mesure des critiques permises que de la représenter comme une cause d'affaiblissement pour la responsabilité des fonctionnaires, alors que sa mission essentielle est de faire ressortir cette responsabilité et de la mettre en cause, le cas échéant ?

### § 7. — *L'inspection résidente ne fait pas double emploi avec d'autres contrôles.*

Battus sur tous les points que nous avons abordés, les adversaires de l'inspection permanente soutiennent qu'elle est inutile, parce qu'elle fait double emploi avec d'autres contrôles, qui la précèdent ou la suivent.

Selon nous, c'est la plus sérieuse des objections soulevées contre l'inspection permanente. Si son inutilité est démontrée, l'hésitation n'est pas permise ; il faut la sacrifier. Nous y gagnerons d'économiser au budget de l'État une dépense annuelle. Nous y gagnerons de simplifier une administration dont les rouages ont été jusqu'à ce jour des plus compliqués. L'objection appelle donc un examen consciencieux.

On nous parle de contrôles qui précèdent ou qui suivent celui de l'inspection permanente.

Comme contrôles postérieurs au sien, nous n'apercevons que le contrôle intérieur des bureaux du ministère, spécialement du contrôle central, et le contrôle extérieur de la Cour des comptes. Nous nous sommes expliqués sur ces deux points. Nous avons montré que ni l'un ni l'autre de ces deux contrôles n'étaient à même de vérifier la vérité des pièces qui leur étaient soumises ou, autrement

dit, la réalité des faits consignés dans ces pièces, d'une part, parce que la réalité des faits ne peut être attestée que par l'homme qui, étranger à leur accomplissement, en est le témoin désintéressé et, d'autre part, parce que les écritures élémentaires des services d'action, même en les supposant conformes aux faits, ne sont pas envoyées au centre du Département et à la Cour des comptes à l'appui des pièces à reviser.

Comme contrôle antérieur à celui de l'inspection permanente, il n'y a guère, ou, pour parler avec plus d'exactitude, il n'y avait guère jadis d'opération pouvant paraitre mériter ce nom que la surveillance administrative du commissariat. Et c'était bien là effectivement la portée de l'objection faite à l'inspection permanente. Toutes les formules dont on l'enveloppait aboutissaient à la même conclusion : « L'inspection permanente n'est qu'une superfétation du commissariat. » Telle a été la théorie de l'ordonnance du 3 janvier 1835. La même théorie se retrouve dans tous les exemples donnés pour établir l'inutilité de l'inspection permanente. Quand vous lisez, dans les enquêtes de 1849 et de 1894, que l'inspection permanente multiplie et superpose les contrôles, entendez qu'elle se superpose au commissariat. Les autres contrôles ne sont là que pour faire nombre. C'est pour le commissariat que la plaidoirie est faite.

Une des dépositions de l'enquête extraparlementaire de 1894 les plus saillantes à ce point de vue est celle de l'amiral Brown de Colstoun. Ayant à examiner des observations de l'inspection permanente, à propos d'irrégularités dans l'administration d'un régiment en matière d'ordinaire et de stock d'effets, il remarquait, disait-il, que les deux comptables, le capitaine d'habillement et le capitaine préposé à l'ordinaire, étaient contrôlés successivement par le colonel, le conseil d'administration du régiment, le commissaire aux revues, son chef le commissaire général, et, en dernier lieu, par l'inspecteur. L'amiral terminait en disant : « Je trouve qu'il y a trop de contrôleurs[1]. »

L'amiral se trompait dans son calcul, en ne comptant que cinq contrôleurs ; il y en a un de plus, qu'il n'a aucune bonne raison d'omettre ; c'est l'inspecteur en chef. Dès lors qu'il fait du commis-

[1] *Commission extraparlementaire.— Délégations*, tome III, page 339.

saire aux revues et de son chef deux contrôleurs distincts, il doit agir de même avec l'inspecteur du détail et avec son chef.

Mais passons sur cette faute vénielle. L'amiral aurait dû nous faire connaître d'abord en quoi consistaient les observations de l'inspection. Il a négligé de nous le dire, afin d'esquiver la réponse qu'il se serait attirée. Car, si tous les contrôles qui ont précédé celui de l'inspecteur n'ont rien découvert, il en ressort avec évidence, et contrairement au sentiment de l'amiral, que l'inspection est utile.

Mais ne nous payons pas d'apparences. Il n'y a pas là cinq contrôles. Le colonel et le conseil d'administration, loin de faire office de contrôleurs, ne forment, avec les officiers comptables, qu'une seule et même administration, celle du régiment. De même, il n'y a pas deux contrôles successifs du commissariat ; il n'y en a qu'un, si tant est que ce nom convienne réellement à la surveillance administrative du commissaire aux revues, délégué du commissaire général.

Ce point éclairci, observons, avant d'aborder le fond de la question, que l'objection basée sur le double emploi que ferait l'inspection permanente avec la surveillance administrative du commissariat a perdu toute raison d'être, depuis que le décret du 25 août 1900 a supprimé cette surveillance, en accordant aux services d'action leur autonomie administrative. Mais nous demandons la permission de ne pas nous prévaloir de cette réforme pour éluder l'objection. Après tout, la réforme n'a, pour la garantir, ni l'autorité, ni la perennité de la loi. Tant que le législateur n'aura pas prononcé, rien ne sera définitif en cette matière. Le commissariat pourra conserver l'espoir de reprendre, avec un autre ministre, ce que le ministre en exercice lui a retiré.

En outre, le prétendu double emploi dont il s'agit a tellement occupé les esprits dans les enquêtes antérieures, il a fait prononcer tant de déclarations et verser de tels flots d'encre qu'il y a quelque convenance à l'examiner à fond, au lieu de l'abandonner, sans autre forme de procès, à l'arbitraire ministériel. Reportons-nous donc à la veille du décret qui a éliminé de notre organisation administrative la surveillance du commissariat, et recherchons, comme si nous étions à cette date, ce qu'il y a de vrai dans l'objection du double emploi.

Cette surveillance administrative qui, pour un corps de troupe,

suffisait à l'amiral Brown de Colstoun, le commissariat ne l'exerçait pas seulement à l'égard des corps organisés et les bâtiments de la flotte, mais encore vis-à-vis de toutes les directions de l'arsenal. En outre d'un rôle actif dans la constitution de leurs approvisionnements, il avait la vérification intégrale de toutes les opérations d'administration et de comptabilité qui s'accomplissaient dans leurs bureaux, dans leurs magasins, sur leurs chantiers et dans leurs ateliers. Comme l'inspection, il pouvait se faire ouvrir tous les registres, prendre connaissance de toutes les pièces qui décrivent le fait administratif ou comptable. Il les authentiquait même par sa signature. Il semble donc bien que, par leurs attributions et leurs procédés, le commissariat et l'inspection se confondaient.

Quoiqu'elle fût plus apparente que réelle, nous ne contesterons pas la ressemblance des procédés de la surveillance administrative et du contrôle. Mais, à côté de ces ressemblances, il y a des différences essentielles dans la nature et le but des deux organismes. La surveillance du commissariat lui était prescrite en vue de sa tâche propre, la liquidation des dépenses. C'était son rôle de liquidateur qui la rendait nécessaire. Par suite, elle faisait partie intégrante de l'opération administrative à liquider. Le commissariat devait s'associer à l'administration des directions, sous peine de ne pouvoir remplir son devoir de liquidateur. Ce devoir inéluctable entraînait, par corrélation, le droit de vérifier la réalité et la régularité des dépenses. Responsable du règlement avec les créanciers de l'État et même de la reddition du compte des travaux pour tout l'arsenal, c'était bien le moins que le commissariat ne donnât pas sa signature en aveugle. Aussi l'ordonnance de 1844 avait-elle voulu lui ménager, dans la surveillance administrative, les moyens de s'éclairer sur la validité des opérations que sa signature consacrait. La liquidation était donc un acte administratif, l'avant-dernier anneau d'une chaîne d'actes, celui qui, sous réserve du mandatement, sanctionnait tous les autres.

M. l'inspecteur-adjoint Moufflet, en service à Cherbourg, interrogé sur ce point par le président de la délégation, a mis en pleine lumière, à la fois, la similitude des procédés et les natures différentes des contrôles de l'inspection et du commissariat[1].

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 282.

M. le Président. — Vous avez une inspection qui me semble très bien faite; mais je dois vous dire qu'elle me paraît ressembler beaucoup à celle qui, d'après le commissaire aux travaux, est faite par le commissariat.

M. l'inspecteur-adjoint Moufflet. — Pas tout à fait. Le commissaire aux travaux est bien un contrôleur; mais c'est surtout un administrateur. Il tient à l'entrée et à la sortie la comptabilité des matières en transformation; il remet aux ateliers les registres cotés et paraphés, auxquels il donne le caractère authentique par ce paraphe *ne varietur*, afin qu'ils ne puissent pas être modifiés au cours des travaux. Il reçoit des ateliers les états de mouvements des ouvriers; tous les quinze jours, on lui signale le nombre des heures de travail faites hors cloche. En revanche, c'est lui qui viendra, *avec sa responsabilité substituée à celle des directeurs*, rendre compte des travaux de l'arsenal. S'il est contrôleur, c'est donc afin de pouvoir certifier comme administrateur les faits qu'enregistre le compte des travaux. Le jour où il n'exercerait pas ce contrôle, il lui faudrait garantir, en tant qu'administrateur, des choses dont il ne serait pas sûr. Pour établir ce compte des travaux de l'arsenal, dans lequel viennent, en quelque sorte, s'encastrer les comptes de chaque direction, il faut qu'il ait vu les faits s'accomplir au jour le jour, qu'il les ait vérifiés. C'est ce qu'il affirme implicitement, quand il y appose sa signature et en prend la responsabilité. En un mot, il n'est contrôleur que parce qu'il est administrateur.

Et puis, il n'y a pas seulement la question de plus ou moins de sincérité des applications des matières et de la main-d'œuvre aux feuilles d'ouvrage. Il y a aussi la question de liquidation. Le commissaire aux travaux remplit, vis-à-vis des directions, un rôle à peu près analogue à celui des commissaires aux revues et aux armements vis-à-vis des corps de troupe et des bâtiments. L'État n'est libéré que s'il paye son véritable créancier. Ici, c'est l'ouvrier. Mais on ne peut pas faire un mandat au nom de chaque ouvrier, pas plus qu'au nom de chaque matelot. Le conseil d'administration de la solde, dans chaque direction, est donc constitué créancier de l'État, sa créance se composant de toutes les créances des ouvriers, qu'il prend pour lui, à son propre compte. Mais, comme on ne peut admettre qu'il justifie lui-même son propre droit, il faut faire intervenir une caution qui certifie à l'État que la dette alléguée existe effectivement. Il faut aussi un surveillant administratif, qui s'assure que les sommes perçues par le conseil, — bien que le Trésor soit déchargé par l'acquit de ses membres, — ont, en fin de compte, été remises à qui de droit. Cette caution, ce surveillant, c'est le commissaire aux travaux. Ici encore, la nécessité du contrôle est une conséquence des devoirs de l'administrateur. S'il n'avait pas contrôlé, l'État serait en droit de lui dire : « Vous me garantissez ce dont vous n'êtes pas « sûr. » Je dirai même que c'est là le danger de l'institution. Car, si le commissaire aux travaux, en effet, n'a pas contrôlé, s'il n'a pas le personnel suffisant, si d'autres occupations l'ont empêché de remplir ce rôle, sa signature d'administrateur n'en continue pas moins de donner aux comptes une garantie de sincérité qui n'est plus qu'une apparence de garantie.

Le contrôle de l'inspection est bien différent. C'est un contrôle éventuel. Qu'il s'exerce ou non, il laisse subsister tout entière la responsabilité des services sur lesquels il porte. Si on a pu parfois le comparer à celui du

commissariat, c'est que le commissaire aux travaux, par la force des choses, en est réduit lui aussi, le plus souvent, à ce même *contrôle éventuel, intermittent*, fort éloigné de celui dont nos règlements lui imposent l'obligation. »

Qu'on s'arrête un instant à la dernière phrase de cette déposition : *le contrôle du commissariat est éventuel, intermittent*. Mais alors la surveillance administrative est une fiction et, en cessant d'être continue, c'est-à-dire réelle, elle se dépouille du seul avantage qu'elle pouvait se flatter de posséder par rapport à l'inspection permanente.

Oui, c'était une fiction depuis longtemps connue pour telle que la surveillance administrative du commissariat sur les approvisionnements et les travaux des autres services, et une fiction dangereuse, parce qu'elle reposait sur un dualisme dans l'action qui mêlait les responsabilités au point de les rendre insaisissables. Les débats du Parlement nous l'avaient dévoilé. Nombre de rapporteurs du budget de la marine en avaient fourni la preuve. Des orateurs en avaient fait la démonstration à la tribune. Un discours de M. Delcassé, en date du 12 décembre 1896, qui paraît avoir impressionné très fortement la Chambre des députés, contient un récit de faits qui lèvent tous les doutes sur l'inanité de la surveillance administrative du commissariat. L'enquête de la commission extraparlementaire, dirigée par des hommes qui ne cachaient pas leurs sympathies ardentes pour le commissariat, a confirmé ce qu'on soupçonnait, ce qu'on savait par les discussions parlementaires. S'il subsiste encore dans les esprits quelques hésitations à cet égard, des extraits des volumes de l'enquête les auront vite dissipées.

La conversation suivante s'engage entre un des membres de la commission, M. Cochery, et le directeur des constructions navales de Cherbourg, M. Eynaud[1] :

M. Cochery. — Vous subissez au point de vue des travaux deux contrôles, celui du commissaire aux travaux et celui de l'inspecteur aux travaux. Pourriez-vous nous expliquer quelle est la différence de ces deux contrôles, et leur efficacité ?

M. Eynaud. — En principe, le commissaire aux travaux doit tenir en double nos écritures.

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 249.

M. COCHERY. — Les tient-il ?

M. EYNAUD. — L'application ne me regarde pas ; je dis en principe.

M. COCHERY. — Les tient-il ?

M. LE PRÉSIDENT. — Non.

M. EYNAUD. — Le contrôle, comme l'inspection, voit toutes les pièces.

M. LE PRÉSIDENT. — Toutes ?

M. EYNAUD. — Pardon. Ils ne sont pas obligés de les examiner toutes. *Toutes doivent leur être soumises.* Ils peuvent regarder ce qui leur convient. Car le visa de l'inspecteur sur les pièces administratives signifie seulement qu'elles lui ont été présentées *et n'engage de ce fait aucune responsabilité.* Cela ne veut même pas dire qu'il les a lues, cela veut dire qu'*elles lui ont été apportées* ; il les examine, s'il veut.

M. COCHERY. — N'est-il pas arrivé parfois que ces états en double, que le commissaire aux travaux doit tenir, indépendamment du génie maritime, ont été simplement copiés sur les états du génie maritime ?

M. EYNAUD. — Je ne commets pas d'indiscrétion, en disant que *très souvent ils n'existent pas.* Ainsi la matricule des ouvriers doit être tenue en double régulièrement, et je sais qu'au port de Cherbourg elle n'existe pas en double depuis plus de quinze ans. *Je ne l'ai jamais vue. Il y a un siècle qu'on a cessé de la tenir, et je crois qu'il y a d'autres ports dans le même cas.*

M. Delcassé n'exagérait donc pas, quand il disait à la Chambre dans la séance du 12 décembre 1896 : « La surveillance administrative du personnel ouvrier, elle ne s'exerce que par le double de la matricule du personnel. Or, tout le monde sait *que le double de la matricule des ouvriers n'est presque jamais à jour et que le commissariat la complète, quand il le faut, en faisant copier celle de la direction des travaux. Étrange moyen de contrôle !* »

A Toulon, une conversation, analogue à la précédente, entre les membres de la commission d'enquête et le directeur des constructions navales, amène des déclarations conformes, quoique un peu moins explicites :

M. BERRIER-FONTAINE. — C'est par mon service que sont tenues les feuilles d'ouvrage qui servent à constater l'emploi aux travaux des matières et de la main-d'œuvre.

M. l'amiral VALLON. — Comment le commissaire aux travaux peut-il exercer un contrôle sur vos feuilles d'ouvrage ?

M. BERRIER-FONTAINE. — Il peut faire opérer toutes les vérifications qu'elles comportent, par exemple, faire procéder à des appels inopinés du personnel ouvrier.

M. l'amiral VALLON. — Il ne les fait pas ?

M. BERRIER-FONTAINE. — L'inspection peut, de son côté, faire effectuer toutes les vérifications qu'elle juge nécessaires ou convenables.

M. l'amiral VALLON. — Cela interrompt le travail. Alors, c'est vous qui

tenez absolument vos comptes, *et ils sont purement et simplement visés par le commissaire aux travaux ?*

M. Lockroy. — *Et censés contrôlés* [1].

Les commissaires de la marine, questionnés sur ce point, se défendent mollement contre la vérité qui les presse. Suivez ce dialogue entre un membre de la commission et le commissaire général de Brest :

M. de Blignières. — Ce qu'on vous demande, c'est comment on procède à la vérification des feuilles d'ouvrage..... On y procède directement par un *sous-commissaire* ou un *agent du commissariat*. Il va dans les ateliers, s'adresse à tel ouvrier, voit à quelle feuille d'ouvrage il travaille, et s'assure que le travail auquel il se livre est bien celui qui est prévu par la feuille.

M. le Commissaire général. — C'est bien cela. Nous vérifions l'affectation des hommes sur les feuilles d'ouvrage au moyen des casernets et des carnets nominatifs, et l'emploi des matières, en nous faisant représenter les bons qui ont été délivrés.

M. le Président. — Vous faites cela d'une façon complète ?

M. le Commissaire général. — *Nous n'avons pas assez de personnel pour le faire d'une façon complète dans tous les ateliers*, mais nous le faisons dans un grand nombre, suivant le personnel dont nous disposons [2].

Même langage à Toulon qu'à Brest. Voici une déclaration de M. le commissaire général Le Beau : « Quand le commissaire aux travaux me présente les mandats de solde des ouvriers pour les ordonnancer, *il a déjà pu vérifier ces mandats* au moyen des casernets nominatifs, par les autres pièces qu'il reçoit, telles que les billets de sortie, les billets d'hôpital, les permissions et une foule d'autres documents. »

M. Bouchard. — *Il ne le fait pas.*

M. Le Beau. — *Il le fait autant qu'il le peut* [3].

La citation suivante renferme un aveu tellement clair, que le président de la délégation en reste offusqué et laisse percer son regret d'être contraint à une telle constatation. Mais bientôt il se ravise et daube sur les autres contrôles.

M. le Président. — Votre commissaire aux travaux, demande-t-il au

[1] *Commission extraparlementaire.* — *Délégations*, tome III, page 183.
[2] *Commission extraparlementaire.* — *Délégations*, tome II, page 260.
[3] *Commission extraparlementaire.* — *Délégations*, tome III, page 281.

commissaire général du port de Rochefort, est chargé, n'est-ce pas, *de tenir les livrets d'ouvrage ?*

M. le commissaire général Nègre. — De surveiller et de centraliser la comptabilité de l'emploi aux travaux.

M. le Président. — Exerce-t-il une *surveillance effective et réellement utile ?*

M. le Commissaire général. — Oui, *quand il peut le faire.* Mais cela est *souvent difficile* par suite de la réduction des cadres du commissariat, qui a coïncidé avec l'augmentation du nombre des navires armés..... Nous assurons *de notre mieux le service journalier.* Quant au contrôle des travaux, qui est *moins fréquent* que je ne le voudrais, je le ferai reprendre plus activement, dès que je pourrai disposer d'un sous-commissaire.

M. le Président. — Nous sommes d'avis *qu'il faut sortir des fictions et arriver à des choses réelles, effectives.* Dans la marine, il existe pour beaucoup de services, du reste, une foule de contrôles. Ces contrôles sont, pour ainsi dire, *des contrôles de forme et ne produisent pas tous les effets qu'on pourrait en attendre. Ainsi, pour les feuilles d'ouvrage, c'est le commissaire aux travaux qui est responsable, et vous venez de reconnaître vous-même qu'il ne pouvait pas exercer une surveillance effective et vraiment utile.*

M. le Commissaire général. — Elle a toujours lieu, mais *dans des conditions trop réduites.* Elle se faisait *beaucoup mieux,* il y a un mois, quand j'avais un sous-commissaire attaché au détail des travaux, et *j'espère pouvoir la reprendre prochainement* [1].

La prétention du commissariat est que les deux contrôles sont identiques et que celui de l'inspection, moins bien outillé en personnel que le commissariat, est moins capable de tout voir et de tout vérifier. Mais le commissariat oublie, en plaidant les circonstances atténuantes pour sa surveillance en défaut, que l'inspection n'est pas faite pour tout voir et tout vérifier et qu'elle n'affiche nullement la prétention d'être, comme lui, une surveillance administrative. L'inspection, encore une fois, opère à la façon de tous les contrôles, par épreuves, par intervention inopinée, s'arrêtant à une pièce plutôt qu'à une autre, selon que son flair la guide ou que l'habitude l'a familiarisée avec les causes les plus fréquentes d'erreur et les tentations les plus communes d'irrégularités.

L'homme qui surveille administrativement, dans la pensée du décret qui a donné jadis cette tâche au commissariat, assiste à toutes les opérations administratives ; il les voit et les vérifie toutes, et il a besoin de les voir et de les vérifier, *parce que c'est lui qui, plus tard, se substitue à l'administrateur pour les sanctionner définitivement*

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations,* tome IV, page 75.

*dans un acte général d'administration, qui est son œuvre personnelle, dans la liquidation*. Il s'approprie donc les opérations administratives qu'il surveille, il les fait siennes; sa tâche n'est pas la tâche d'un contrôleur, mais d'un administrateur. Il n'est contrôleur que pour pouvoir être administrateur. De là vient que, si son contrôle est insuffisant, son administration ne peut inspirer la confiance.

Et c'était bien là le vice capital de cet organisme de la surveillance administrative. Il attestait comme vrais des faits qu'il n'avait pas vus s'effectuer. Il revêtait d'une signature, qui conférait l'authenticité, des documents dont la vérité lui échappait. Il vérifiait rarement, mais il certifiait toujours. Sa responsabilité morale, aussi bien que sa responsabilité légale, remplaçait celle de l'administrateur, qu'il avait mission de surveiller, et cette responsabilité reposait, nous ne dirons pas sur un mensonge, dont l'intention n'existait pas, mais sur une fiction.

Ou nous nous abusons, ou ces caractères essentiels du commissariat, organe de surveillance, le différencient absolument de l'inspection, organe de contrôle. L'inspection, disons-le encore, ne fait pas profession de suivre l'administration dans l'enchaînement de ses opérations, dans la trame de son travail journalier. Elle y demeure toujours et complètement étrangère. Elle n'a ni à le certifier ni à le résumer dans un document final. Sa fonction propre est d'en vérifier la régularité, la conformité aux lois et aux règlements, et de s'entourer des renseignements de tout ordre qui peuvent servir à cette vérification. Quand l'inspecteur procède à un contre-appel dans un atelier, à un recensement dans un magasin, ce contre-appel et ce recensement ne sont pas pour lui, comme pour le commissaire, des éléments obligatoires et nécessaires d'une opération administrative ultérieure; ils ne sont que des moyens de contrôle, mis en œuvre pour empêcher une erreur de se commettre ou pour signaler un déficit existant. Il n'est pas exact de prétendre que l'inspection fait double emploi avec la surveillance administrative du commissariat. S'il y a similitude dans les procédés, il y a dissemblance absolue quant à la raison d'être et au but de leur action.

Admettons cependant, pour un moment, que nous nous trompons et n'opposons pas dès maintenant au commissariat la double inaptitude à exercer un contrôle véritable que lui créent, d'une

part, sa subordination nécessaire au commandement, d'autre part, son caractère de service d'action. Admettons que la surveillance administrative et l'inspection permanente soient deux variétés d'un même contrôle. Il resterait néanmoins à décider laquelle des deux devrait céder la place à l'autre. Si l'hésitation est possible pour les ports, où les deux variétés ont fonctionné et peuvent se réclamer de leurs bons résultats, elle ne l'est pas pour les établissements hors des ports, où l'inspection permanente seule fonctionne et s'exerce avec une entière efficacité, comme il ressort de l'enquête de la commission extraparlementaire. Le directeur de Ruelle a reconnu cette efficacité, tout en se plaignant d'en être gêné et tout en se vantant, nous le disons à regret, de s'y soustraire parfois avec désinvolture[1]. Les membres de la commission d'enquête l'ont également constatée. M. Chautemps a dit justement : « Le commissariat a pu disparaître des établissements hors des ports. Les inspections n'y fonctionnent qu'avec plus de vigilance et de fermeté[2]. »

Un témoignage plus frappant à ce sujet est celui de M. Barbey. Il a revêtu la forme d'une question adressée à l'inspecteur en chef de Cherbourg. Mais, sous la forme, se décèle sans contredit l'état d'esprit de celui qui questionne : « Je comprends, dit M. Barbey à M. Prigent, vos affirmations et vos propositions en ce qui concerne les arsenaux. Mais croyez-vous qu'il n'y aurait pas des inconvénients à supprimer l'inspection permanente dans les établissements hors des ports? Voilà, par exemple, Guérigny et Ruelle. Ce sont des établissements d'où le commissariat est exclu. Par conséquent, les conflits qui peuvent naître d'un mélange, d'une confusion d'attributions ne peuvent pas se produire. Il y a des hommes techniques qui dirigent l'établissement; mais il n'y a pas, à proprement parler, de personne administrative, d'administration. N'y

[1] « M. Georges Cochery. — Vous arrive-t-il quelquefois de mettre des constructions, des réparations de bâtiments au compte de l'artillerie?

« M. le colonel Bertin. — S'il s'agit de maçonnerie, nous ne le pouvons pas... Pour la menuiserie, la serrurerie, *je n'ai pas le droit de le faire*, mais je le fais souvent; sinon, nous serions sans cesse arrêtés par des détails.

« Quand il s'agit de questions d'outillage, d'installations de transmissions, de plaques de fondations pour les machines, *bien qu'il s'agisse d'objets fixes, je n'hésite pas.* » — *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome IV, page 273.

[2] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 237.

aurait-il pas d'inconvénients à supprimer les inspecteurs permanents à Guérigny et à Ruelle[1]. »

Comme si M. Prigent, en rompant avec l'opinion de ses collègues de l'inspection, s'était juré à lui-même de la combattre en toute circonstance, il se hâte de retirer à l'inspection le bénéfice des résultats obtenus dans les établissements hors des ports et d'en faire honneur « aux excellentes traditions qui existent dans le personnel des agents administratifs ». Mais, quelles que soient les explications tendancieuses de M. Prigent, le fait est là, et ce fait, M. Chautemps et M. Barbey l'ont présenté dans les termes les plus justes : « Le commissariat est exclu des établissements hors des ports, et le contrôle s'y fait par les soins de l'inspection avec vigilance et fermeté[2]. » Pourquoi ce qui se produit dans ces établissements ne se produirait-il pas dans les arsenaux ? Il est vrai que les services sont plus concentrés dans ceux-là que dans ceux-ci. Aussi le même fonctionnaire suffit à la tâche de les surveiller, et il y parvient avec tant d'exactitude, que le directeur de l'établissement s'en fait un argument contre les prétendues exigences de l'inspection permanente. Mettez dans les ports un personnel d'inspecteurs assez nombreux pour y faire tout ce que fait un seul homme à Ruelle ; vous y réaliserez tous les avantages obtenus par l'inspection permanente dans les établissements hors des ports.

Ainsi, même dans le cas hypothétique où l'inspection et la surveillance administrative auraient le même caractère, la même nature de contrôle, s'il fallait choisir entre les deux, l'expérience acquise devrait faire pencher la balance en faveur de l'inspection. Nous avons démontré que tel n'était pas le cas, et nous l'avons fait un peu longuement, parce que l'argument du double emploi est un de ceux qui ont nui le plus à l'inspection permanente dans l'esprit des hommes peu familiarisés avec cette matière.

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 270.

[2] A l'appui des paroles de M. Barbey et en confirmation de ses hésitations, nous pouvons citer le commencement de la déposition de M. l'inspecteur Delorme :

« Le contrôle de l'inspection s'exerce à Guérigny d'une manière d'autant plus facile que l'accord entre tous les services est complet... C'est presque toujours verbalement que je présente des observations, quand j'ai lieu de le faire, et elles sont généralement bien accueillies...

« M. le Président. — Vous voyez *toutes* les pièces ?

« M. l'inspecteur Delorme. — Elles me passent *toutes par les mains*. » — *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome V, pages 54 et 55.

Rentrons maintenant dans la réalité des choses. La surveillance administrative du commissariat n'est déjà plus qu'un souvenir. Bientôt, nous l'espérons, le Parlement ratifiera le décret qui l'a fait disparaître de nos arsenaux. A l'heure actuelle, les directions s'administrent elles-mêmes et gardent, avec la liberté de leurs mouvements, la responsabilité entière de leur administration. Elles ne peuvent, il est vrai, ordonnancer elles-mêmes leurs dépenses; mais elles les liquident. *Dans un but de simplification*, c'est le commissaire général qui reste l'ordonnateur unique de l'arsenal, dont il centralise la comptabilité financière. Son rôle d'ordonnateur consiste limitativement à s'assurer que les liquidations qui lui sont transmises portent sur des crédits ouverts, qu'elles sont régulièrement établies au point de vue de l'imputation budgétaire, du calcul de la dépense et des justifications à annexer au mandat, c'est-à-dire, à faire, avant de mandater, ce que le payeur doit faire avant de payer. Quant à la valeur intrinsèque des liquidations, le commissaire général n'a pas à s'en préoccuper; il doit tenir pour constants les faits certifiés, sous leur responsabilité de liquidateurs, par les chefs de service qui, comme à la guerre, ont à exercer une surveillance continue sur les actes des divers personnels de gestion ou d'exécution placés sous leurs ordres[1].

[1] En ce qui concerne les corps organisés, les dépôts d'équipages, les bâtiments de la flotte et les services administrés comme ces bâtiments, le commissariat est, avant tout, un administrateur, puisqu'il est le liquidateur définitif de leurs dépenses, qu'il donne, en leur ouvrant les portes du Trésor, ou des magasins, satisfaction aux droits que font valoir, en principe, les conseils d'administration et les commandants comptables, exceptionnellement, les intéressés eux-mêmes. C'est le commissariat qui est chargé de rapprocher les payements directs aux isolés, ainsi que les distributions en deniers ou en nature opérées par l'intermédiaire des conseils d'administration et commandants comptables, — c'est-à-dire le débit du corps, — du total des droits acquis aux diverses prestations, — c'est-à-dire de son crédit. C'est lui qui établit, dans la revue de liquidation, la situation respective de l'État et des parties prenantes. Ici encore, il n'est surveillant administratif que parce qu'il est mêlé à l'action et chargé, en dernière analyse, de centraliser, de certifier et, s'il y a lieu, de redresser des opérations faites par autrui. Avec cette particularité qu'il prolonge, en quelque sorte, et représente par continuation une administration qui, pour les bâtiments de la flotte, cesse avec leur armement; il joue bien, vis-à-vis de toutes ces collectivités permanentes ou éphémères, un rôle identique à celui de l'intendance vis-à-vis des corps de troupe et des établissements considérés comme tels. Aussi, la décision présidentielle du 1er mars 1901 a-t-elle substitué, pour la définition du rôle du commissariat, à l'expression usuelle de surveillance administrative celle, beaucoup plus précise, que le décret du 10 février 1890, portant règlement pour l'exécution de la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée, a rendue réglementaire pour l'intendance militaire : « Vérification et régularisation des dépenses en deniers et en nature des corps et services similaires. » (*Note de l'auteur*.)

Le contrôle administratif de tous les services de la marine est donc dévolu désormais à l'inspection seule, si tant est que cette dernière l'ait partagé dans le passé, à un degré quelconque, avec le commissariat.

Nous avons épuisé la série des objections par lesquelles on s'est efforcé de déconsidérer l'institution de l'inspection permanente. Nous les avons réfutées, tant au nom des principes qui sont les bases de cette institution, qu'au nom des faits et de l'expérience. Il ne nous resterait plus, avant de conclure à l'adoption du projet de loi, qu'à examiner rapidement chacun des articles qui le composent. Mais un contre-projet, déposé par notre collègue, M. le vice-amiral de Cuverville, renouvelle le débat, en le portant sur un terrain quelque peu différent de celui que nous avons parcouru. Force nous est de nous y arrêter et de le discuter avec la déférence due à son auteur.

## LE CONTRE-PROJET DE L'AMIRAL DE CUVERVILLE.

### Exposé du contre-projet.

Dans l'exposé des motifs qui accompagne le contre-projet, l'amiral de Cuverville se déclare partisan des trois modalités de contrôle prévues dans le projet du gouvernement, un contrôle central, un contrôle mobile et un contrôle local permanent. Il fait en outre du contrôle mobile un contrôle supérieur et superposé au contrôle local permanent.

Le contre-projet est sobre de détails sur le contrôle central. Il est muet sur son rôle vis-à-vis du contrôle mobile et ne dit pas un mot de ses attributions de coordination et de centralisation des travaux du contrôle, que le projet du gouvernement s'était attaché à bien préciser, de manière à éviter tout dualisme et à assurer l'harmonie dans le fonctionnement des différents rouages. Il se borne à énoncer, dans l'article 3, que les contrôleurs sédentaires de l'administration centrale et les contrôleurs mobiles dépendent d'une direction spéciale du ministère, à la tête de laquelle il place un contrôleur général au choix du ministre.

Le contre-projet est plus explicite, mais non toujours très clair et très précis, sur les attributions respectives du contrôle mobile et du contrôle permanent.

Il confie le contrôle local permanent aux officiers du commissariat, qu'il charge de surveiller tous les services pour le compte du préfet maritime. Cette surveillance est destinée, en thèse générale, à constater l'observation des lois, décrets, décisions ministérielles et arrêtés préfectoraux réglementant les actes administratifs, financiers et comptables qui s'exécutent dans le port. Le contrôle local est tenu, notamment, de reviser tous les marchés et achats sur facture et toutes les liquidations des services d'exécution. Un décret déterminera ses autres attributions, ainsi que ses droits d'investigation et son mode de fonctionnement.

Le contre-projet fait des agents du contrôle mobile les délégués directs du ministre, à qui ils adressent leurs rapports. Il leur confère le droit de proposer au ministre toute mesure qu'ils jugeraient utile pour faire disparaître les abus, simplifier et améliorer le fonctionnement des services, ainsi que celui de constater la suite donnée par les services à leurs observations. Leurs tournées d'inspection ont lieu sans avis préalable à l'autorité maritime, qui, dès leur arrivée et sur leur demande, donne aussitôt les ordres nécessaires pour faciliter leur mission.

Leurs investigations, qui comprennent soit des vérifications sur pièces, soit des inspections inopinées, s'exercent avec tous les droits attribués au service du contrôle local permanent, dont ils sont chargés en outre de vérifier et d'apprécier l'action. Indépendamment de leurs inspections ordinaires, les contrôleurs mobiles peuvent être chargés par le ministre, en temps de paix comme en temps de guerre, de toutes études ou missions intéressant le bon ordre des finances et la régularité de l'administration dans la marine.

Le dernier paragraphe de l'article 5 du contre-projet remet à un décret le soin de déterminer le fonctionnement du contrôle.

Avant d'aller plus loin dans cet exposé du contre-projet, notons, pour l'intelligence du système et surtout pour la clarté du débat qui viendra bientôt, que l'amiral de Cuverville suppose, comme un fait déjà acquis, le vote du projet relatif à la réorganisation administrative des arsenaux. Sa conception du contrôle de la marine est corrélative de ce projet. L'amiral, dans son exposé des motifs, donne à entendre, d'une façon non équivoque, que, sans le dépôt de ce projet de loi, il n'aurait pas modifié son opinion ancienne

sur l'inspection permanente, à laquelle il s'est plu à rendre hommage dans l'enquête de la commission extraparlementaire.

Nous verrons plus tard ce que vaut le motif allégué par l'auteur du contre-projet pour justifier ses opinions successives. Continuons, en attendant, l'exposé détaillé de son système.

Il n'y a qu'un contrôle local permanent qui soit en état de prévenir des erreurs. *Ce qui vaut mieux,* dit l'amiral, *que d'avoir à les réparer.* Il n'y a qu'un tel contrôle qui puisse être témoin des faits et les suivre d'une façon continue. Il importe donc de le constituer fortement, pour que sa surveillance embrasse *tous les actes* administratifs et comptables des services à contrôler.

Ce contrôle doit être subordonné au préfet maritime, chef responsable de ces services, si l'on veut que cette responsabilité soit effective. Car il y a contradiction à imposer une responsabilité sans mettre à sa libre disposition l'organe d'information dont elle a besoin pour s'éclairer. Le préfet ne saurait accorder sa confiance qu'à un contrôle responsable vis-à-vis de lui, et, par conséquent, placé sous sa dépendance.

Mais le contrôle local peut se relâcher de ses devoirs et produire des résultats inexacts ou insuffisants. De là, nécessité d'organiser, au-dessus de lui, pour le stimuler, un contrôle supérieur mobile, qui l'oblige de remplir sa mission avec zèle et sans faiblesse vis-à-vis des contrôlés.

Ce contrôle supérieur mobile réclame, à son tour, une constitution forte, qui lui permette de pénétrer assez profondément dans le détail des actes administratifs et comptables des services contrôlés pour apprécier, en connaissance de cause, la suffisance ou l'insuffisance du contrôle local. Il a besoin aussi d'être entièrement indépendant, aussi bien des services à contrôler que des contrôleurs locaux de ces services et, à cet effet, il doit se composer d'agents appartenant à un corps autre que celui des contrôleurs locaux, afin d'être exempt tant des faiblesses inhérentes à la camaraderie que des suggestions de l'intérêt personnel, qui pourraient refroidir son zèle et tempérer sa sévérité par la crainte de représailles possibles en cas d'interversion des rôles.

Nous ne chercherons pas noise à l'amiral de Cuverville sur le vague de certaines dispositions, notamment sur les attributions du contrôle local permanent autres que celles qui sont indiquées dans

le contre-projet, et sur les rapports du contrôle supérieur mobile avec les préfets maritimes. Le contre-projet s'en réfère à des décrets pour suppléer à un silence qui est gros d'incertitudes, sinon de menaces, aussi bien pour l'autonomie des services de l'arsenal que pour l'indépendance d'action du contrôle supérieur mobile. Nous aurons à développer des objections bien plus graves.

Mais il ne nous est pas possible de négliger une conception disparate qui fait tache dans un contre-projet dont l'auteur s'est flatté, en l'opposant au projet du gouvernement, de faire une œuvre harmonique.

L'amiral nous dit qu'un contrôle supérieur mobile lui paraît nécessaire pour stimuler le contrôle permanent local, et pour l'obliger, par le souci de sa responsabilité propre, à remplir sa mission sans faiblesse à l'égard des agents d'exécution soumis à sa surveillance.

Mais il nous a dit auparavant que le contrôle local dépendait exclusivement du préfet maritime et n'était responsable que devant lui. Par une conséquence inévitable de ce système, c'est le préfet qui est responsable des agents du contrôle local, puisqu'il les a sous sa dépendance. C'est lui d'abord qui est à louer, si ce contrôle fonctionne bien; c'est lui qui est à blâmer dans le cas contraire. Le contrôle supérieur mobile n'a rien à voir avec des agents qu'il ne connait pas et qu'il n'a ni à aiguillonner ni à modérer.

Pour une conception présentée avec toutes les apparences d'une logique rigoureuse, il y a là, pour le moins, un manque de liaison.

Peut-être, cependant, ce défaut est-il plus apparent que réel. En effet, l'article premier du contre-projet contient une disposition qui frappe l'esprit, quand on le rapproche de l'article premier du projet de loi. A propos des devoirs du contrôle, il y est parlé des *arrêtés préfectoraux*, dont il doit surveiller l'exécution. Ces arrêtés ne figurent pas dans le projet de loi. C'est une addition dont nous demanderons compte au contre-projet. Pour le moment, nous cherchons à le comprendre, à voir clair dans sa contexture. Ce que nous tâchons de dégager, c'est la raison d'être du contrôle supérieur mobile par rapport au contrôle local permanent. On nous dit que cette raison d'être réside dans la nécessité, pour le premier de ces contrôles, de stimuler le second et de mettre en jeu sa responsabilité.

Or, de fait, c'est le préfet seul qui est responsable de ce service. Nous n'apercevons donc pour le contrôle mobile d'autre motif d'intervenir que de contrôler le préfet, ses rapports avec ses agents, son indulgence, sa sévérité et, sans doute, aussi, ses arrêtés, qui s'accolent dans le contre-projet aux décisions ministérielles par une addition dont on ne nous a pas dévoilé le but. Le contre-projet entend-il donner au contrôle supérieur mobile droit de contrôle sur le préfet ? Il eût été bon de le dire.

A l'appui de son contre-projet, l'amiral de Cuverville invoque l'exemple de l'administration des finances. Il cite une note déposée à la commission de la marine du Sénat par un inspecteur de ce Département ministériel, le même qui a fait partie de la commission de la Jaille.

Selon notre collègue, les finances ont deux contrôles et tous les deux fortement organisés : un, local, permanent et dépendant de l'autorité locale ; l'autre, mobile, ayant droit d'appréciation sur le premier et complètement indépendant. Le premier est exercé par des agents placés sous l'autorité absolue des directeurs départementaux ou régionaux et chargés de les renseigner sur le fonctionnement de leurs services. Le second est formé d'inspecteurs des finances, dépendant du ministre seul et ayant mission de contrôler à la fois les directeurs et les inspecteurs locaux. L'amiral nomme expressément les directeurs départementaux ou régionaux, de qui relèvent et devant qui sont responsables les inspecteurs locaux, comme étant soumis au contrôle de l'inspection des finances. Il est donc logique d'en conclure qu'il entend faire porter le contrôle mobile à la fois sur le contrôle local, relevant exclusivement du préfet, et sur le préfet lui-même. Mais comme nous l'avons déjà fait remarquer, ni le texte du contre-projet ni son exposé des motifs ne confèrent expressément ce droit de contrôle sur les actes du préfet.

Cette organisation a fait ses preuves, au dire de l'amiral, qui estime qu'elle n'aurait pas moins d'efficacité dans le Département de la marine que dans celui des finances.

Une fois les grandes lignes de son contre-projet esquissées, l'amiral de Cuverville se retourne contre le projet de loi.

Il tient comme incontestable, pour quiconque lit attentivement le projet, que ses auteurs, après avoir fait mine d'organiser un contrôle mobile et un contrôle permanent, se sont contentés de ren-

forcer ce dernier, constituant, pour la forme, un semblant de contrôle mobile, sous le nom de service des missions, avec un contrôleur général assisté de trois contrôleurs seulement. Et, cette constatation faite, il reprend à son compte les objections connues contre le contrôle permanent.

C'est d'abord la permanence elle-même, avec les inconvénients qu'elle engendre : relâchement de la surveillance, rivalités d'attributions, griefs personnels ; en un mot, ces infirmités du caractère si bien décrites par Ducos, dont notre collègue emprunte le langage.

C'est l'insuffisance numérique du personnel, de tout temps reconnue pour telle, qui sera bien plus sensible à mesure que se dépenseront les crédits votés ou à voter pour l'augmentation de la flotte et de l'outillage des ports et des arsenaux.

C'est l'indépendance de l'inspection permanente à l'égard du préfet maritime, responsable de l'observation des lois et règlements, de l'exécution des ordres du ministre, du fonctionnement normal de tous les services, et dont la responsabilité sera rendue plus lourde par l'autonomie des directions, puisqu'il cessera de pouvoir compter sur la surveillance administrative qu'il faisait exercer jusqu'ici sur leurs actes par le corps du Commissariat.

Se pourra-t-il qu'on mette en cause sa responsabilité, quand on ne lui laissera, pour le renseigner sur l'état des services, que des fonctionnaires indépendants de lui, irresponsables envers lui, qui viseront surtout à le trouver en défaut et même, ajoute l'amiral, à l'annihiler ?

C'est précisément cette question des responsabilités à saisir et à actionner qui a déterminé, depuis cinquante ans, toutes les commissions d'enquête, ou autres, à préférer l'inspection mobile à l'inspection permanente. Telles furent les conclusions de la commission parlementaire de 1849, présidée par M. Dufaure. Telles ont été les conclusions de la commission d'enquête extraparlementaire de 1894.

Afin d'infirmer la valeur de ces conclusions, le rapporteur du projet de loi à la Chambre, M. Gerville-Réache, a mis en avant, pour la commission de 1849, les procédés défectueux, jusqu'alors employés par l'inspection permanente, qui l'avaient empêchée de donner sa vraie mesure, et le courant d'opinion qui entraînait alors

le pays vers la restauration du principe d'autorité ; pour la commission de 1894, la coalition de tous les services contrôlés contre la présence constante de leurs censeurs. Mais ces explications ne peuvent s'appliquer, suivant l'amiral, à la commission ministérielle de 1896, présidée par l'amiral de la Jaille, composée, comme il a été dit plus haut, et nommée pour étudier la même question.

Aux trois commissions précédentes qui ont préféré le contrôle mobile au contrôle permanent, l'amiral de Cuverville joint une quatrième commission interministérielle « dans laquelle étaient repré-« sentés les Départements de la marine et des finances, la Cour des « comptes et l'industrie privée », et qui, au témoignage de notre collègue « s'était prononcée, à l'unanimité moins deux voix, pour la « surveillance du commissariat sur les actes administratifs et comp-« tables dans les arsenaux sous l'autorité du préfet maritime ». La même affirmation était tombée de la tribune de la Chambre, dans la séance du 4 juillet 1900, et le ministre de la marine l'avait contredite aussitôt en ces termes : « La commission interministérielle a « écarté systématiquement de ses délibérations la question du con-« trôle, parce que le projet de loi était à l'ordre du jour de la « Chambre. Ne l'engagez pas dans cette affaire. »

Qui croire ? Dans notre opinion, la chose n'est pas de grande importance. Mais nous avons voulu signaler la contradiction.

Si le contrôle à deux degrés, accepté par ces commissions et préconisé par le contre-projet, n'a pu prendre pied jusqu'ici dans l'organisation de l'administration de la marine, la cause en est, pense l'amiral, dans les attributions données au commissariat, qui était associé à l'administration des directions, et dont la responsabilité se confondait avec la leur. Il était indispensable de procéder à un changement de système administratif, de façon à rendre les directions autonomes et à décharger le commissariat de sa part de responsabilité dans l'action, avant de pouvoir transférer à ce corps les fonctions de l'inspection permanente.

Ducos, dit le contre-projet, a échoué dans sa tentative, parce que les fonctionnaires de son inspection mobile, trop peu nombreux d'ailleurs, appartenaient au même corps que les fonctionnaires de l'inspection permanente.

Le projet de la commission extraparlementaire de 1894, tendant à la substitution pure et simple de l'inspection mobile à l'inspection

permanente, n'était également pas réalisable, en raison de l'insuffisance du contrôle local qu'il comportait. Quoi qu'il en soit, l'inspection permanente ne saurait être maintenue en son état présent, parce qu'elle jouit d'une indépendance fâcheuse vis-à-vis du préfet maritime, et aussi parce qu'elle manque de l'aiguillon indispensable pour l'inciter à produire son maximum d'effet.

Ici, l'amiral de Cuverville, qui a conscience d'émettre un jugement en désaccord complet avec sa déposition devant la commission d'enquête extraparlementaire, semble avoir à cœur de se disculper du reproche d'inconsistance dans les idées que ce rapprochement suggère. Il essaye de se justifier en disant que, dans l'ancienne organisation des services administratifs de l'arsenal, il préférait une inspection locale permanente à une inspection mobile, mais que, dans l'organisation nouvelle, il estime plus rationnel et plus utile de transférer au commissariat les attributions de l'inspection permanente et de compléter le nouvel organisme de contrôle par la création d'une inspection mobile.

Par son mode de recrutement, ses études administratives et juridiques, ses cadres nombreux et bien pourvus d'agents subalternes, le commissariat est tout indiqué pour recueillir la succession de l'inspection permanente. On l'accusera sans doute de manquer d'indépendance à l'égard des préfets maritimes. Ces officiers généraux ont une conscience trop haute de leurs devoirs pour être soupçonnés de vouloir y faillir. D'ailleurs, le contrôle mobile saura mettre en jeu les responsabilités. On redoutera peut-être, pour les officiers du commissariat appartenant au contrôle, les fâcheux effets de la camaraderie à l'égard des officiers du commissariat appartenant à l'administration. Mais l'administration du commissariat se réduit maintenant au détail des subsistances. D'ailleurs le contrôle mobile est encore là pour mater la camaraderie.

### Réfutation du contre-projet.

*Vraie nature de la responsabilité du préfet maritime.*

Nous avons exposé minutieusement et avec une scrupuleuse fidélité les motifs d'ordres divers qui militent, selon l'amiral de Cuverville, en faveur de l'adoption de son contre-projet. Ces motifs sont d'importance inégale. Les uns dérivent de la nature des fonctions,

les autres des circonstances du moment, d'autres enfin de l'histoire et de l'expérience. Nous nous sommes efforcés de n'en omettre aucun, pour ne pas encourir le reproche d'avoir, même involontairement, affaibli le contre-projet.

Mais la raison fondamentale du contre-projet, celle qui, de l'aveu de l'amiral de Cuverville, a déterminé le changement survenu dans ses opinions, c'est la conception qu'il se forme du préfet maritime, de ses devoirs et de sa responsabilité. C'est pour procurer au préfet maritime les moyens de remplir ses devoirs et de dégager sa responsabilité qu'il a imaginé de lui conserver, sous le nom de contrôle, pour son usage propre et l'accomplissement de sa haute mission, cette surveillance administrative du commissariat qui, autrement, s'évanouira, sans espoir de retour, du jour où le Parlement votera le projet de loi relatif à l'autonomie des directions. L'article premier du contre-projet, qui en renferme l'idée essentielle, l'idée génératrice, le dit expressément. Entre la rédaction de cet article et le texte du même article dans le projet de loi du gouvernement, la divergence de vues est radicale et absolue.

Le projet de loi institue un contrôle local permanent pour le compte du ministre; le contre-projet institue un contrôle local permanent pour le compte du préfet.

Dans le projet de loi, les contrôleurs locaux sont les délégués du ministre et sauvegardent sa responsabilité; dans le contre-projet, les contrôleurs locaux sont les délégués du préfet, dont ils sauvegardent la responsabilité.

L'antithèse est formelle. Les deux systèmes sont inconciliables.

Qu'est-ce donc que cette responsabilité du préfet maritime, qui joue le rôle prédominant dans la conception de l'amiral de Cuverville? Est-elle bien ce que la montre et ce que la dit être l'auteur du contre-projet?

Que le préfet maritime soit responsable, ce n'est pas douteux; c'est une conséquence naturelle de la haute fonction qui lui est déléguée. Chef supérieur de l'arsenal, le préfet maritime est le moteur de tout le mécanisme administratif et technique. Il répond du bon ordre, du fonctionnement normal, de la marche régulière des services.

Mais comme, en matière d'administration proprement dite, on se trouve en présence d'un ordre de faits sujets à appréciation et d'une

infinie variété, ce n'est pas lui, à proprement parler, qui *administre* dans le sens strict du mot.

Qu'est-ce, en effet, qu'administrer dans la marine? C'est recevoir des crédits de délégation et en disposer; c'est pourvoir aux besoins de tout le personnel, prévoir toutes les nécessités du service, procéder à des achats, ordonner les entrées et sorties de matières en approvisionnement dans les magasins, recruter des ouvriers, diriger des travaux; c'est encore liquider des dépenses, les mandater sur le Trésor public et en rendre le compte.

Or, le soin d'accomplir tous ces actes essentiels de l'administration n'incombe pas au préfet maritime, mais à chacun des chefs chargés, sous sa haute autorité, de diriger les divers services techniques ou administratifs.

Le préfet maritime est donc bien moins un administrateur qu'un délégué du pouvoir central chargé de coordonner et de centraliser l'action des divers services de l'arsenal, spécialisés dans une compétence professionnelle, et d'y personnifier l'unité de pouvoir.

Si, par sa faiblesse ou sa négligence, le désordre règne dans les services, si le travail y languit, si les ressources y sont gaspillées en dépenses illégales, la responsabilité du préfet maritime se trouve engagée. Il n'est pas à la hauteur de sa mission. C'est au tour du ministre d'aviser, s'il ne veut pas que sa responsabilité propre soit également compromise.

Mais la responsabilité des préfets maritimes, qui est d'ordre général et embrasse l'ensemble des services, ne fait pas obstacle à la responsabilité personnelle des chefs de service, dans la sphère assignée à chacun d'eux. Ces deux responsabilités sont distinctes et nullement contradictoires. L'une est superposée à l'autre, *mais ne l'absorbe pas*. De même que le préfet maritime est responsable de la tenue régulière de l'ensemble des services, de même le directeur, placé à la tête d'un service, est responsable de son bon fonctionnement.

S'agit-il, par exemple, de la direction des constructions navales: le directeur est personnellement responsable de la manière dont les travaux sont conduits et exécutés; c'est à lui que l'autorité supérieure a le droit de s'en prendre, si tout ne s'y fait pas avec ordre, activité, régularité. Une malfaçon se produit-elle? S'il est avéré que le directeur y a contribué par de fausses mesures, des instruc-

tions inexactes ou un défaut d'instructions, qu'il n'a pas donné au travail une surveillance suffisante, il sera, à bon droit, mis en cause pour la part de faute qui lui incombe, de même que la culpabilité de ses sous-ordres pourra être justement recherchée. Personne, dans ce cas, n'aura l'idée de faire remonter jusqu'au préfet maritime la responsabilité d'une faute technique qu'il n'était en son pouvoir ni de prévoir ni d'empêcher.

Autre exemple : un déficit se révèle dans un approvisionnement de la direction de l'artillerie. Peut-on, de bonne foi, l'imputer au préfet maritime, s'il est établi que le déficit a son origine dans un état de prévisions inexact, qui a été fourni au moment voulu par le service compétent? N'est-ce pas manifestement ce service qui est responsable?

Répétons encore une fois que la responsabilité encourue par le préfet maritime est liée à la direction générale de l'arsenal, à la bonne tenue des services, pris ensemble ou séparément, aux habitudes d'ordre ou de désordre qui signalent leur bon ou mauvais fonctionnement. Dans les affaires où l'intervention du préfet n'a pas à se produire, les chefs de service demeurent seuls responsables de leur administration. Lorsqu'il approuve leurs propositions, c'est à eux qu'incombe la responsabilité première. Le préfet ne devient seul responsable des décisions qu'il prend que lorsqu'il substitue ses vues personnelles à celles des directeurs. Il le serait aussi et répondrait des erreurs et des fautes commises, si, perdant de vue, bien qu'averti, que son plus haut devoir est de tenir la main à l'exécution des lois, décrets et règlements destinés à garantir la marche régulière des services, il donnait des ordres ou prescrivait des dépenses qui y seraient contraires, ou bien encore s'il couvrait de son autorité des pratiques défectueuses ou abusives. Le résultat de tels ordres ou d'une semblable tolérance serait imputable à lui seul et le serait à bon droit, puisqu'il aurait agi en parfaite connaissance de cause. Hors ces cas de faute personnelle, la responsabilité du préfet maritime se circonscrit de la manière que nous avons indiquée.

Qu'on se reporte aux articles 16 et 61 de l'ordonnance du 14 juin 1844, on y trouvera la confirmation de nos assertions. On verra, à l'article 16, que le préfet est responsable de toutes les dépenses en deniers, matières et main-d'œuvre qu'il aurait ordon-

nées ou sciemment tolérées et qui seraient contraires, soit aux lois et ordonnances, soit aux ordres du ministre de la marine. On verra, au deuxième paragraphe de l'article 61, que chaque chef de service est responsable des actes relatifs à ses fonctions et que, s'il résulte de ces actes des dépenses en deniers ou en matières qui n'auraient pas été ordonnées par le ministre ou qui seraient contraires aux ordonnances et règlements en vigueur, il aura à justifier qu'il a agi en conséquence des ordres écrits du préfet maritime et après lui avoir fait des représentations qui n'ont pas été accueillies.

Peut-être nous opposera-t-on que le décret du 25 août 1900, qui a donné aux directions des arsenaux leur autonomie, dispose, dans son article 2, que le préfet maritime est directement responsable de l'exécution, dans son arrondissement, des lois, ordonnances, décrets et règlements, ainsi que des ordres du ministre. Nous répondrons que le décret dispose aussi que « cette responsabilité « ne s'exerce que sous réserve de celle qui incombe aux chefs de « service, responsables des actes de leur administration dans les « conditions déterminées par les lois, ordonnances, décrets et « règlements en vigueur ».

Et pour qu'il ne reste dans l'esprit aucun doute sur la nature de cette dernière responsabilité, le deuxième paragraphe de l'article 18 du décret reproduit textuellement l'article 61 de l'ordonnance du 14 juin 1844.

Voilà donc, pour les cas envisagés, les responsabilités nettement définies et graduées. Les chefs de service sont directement responsables des actes de leurs services. Le préfet maritime n'en devient responsable que s'il passe outre à leurs représentations et si, par des ordres écrits, il provoque ou sanctionne des infractions aux règlements.

Tels ont été jusqu'à ce jour, de droit comme de fait, les principes qui ont présidé à la détermination des responsabilités. On s'est plaint, non sans raison, que, sauf dans des cas beaucoup trop rares, les recherches en ce sens n'ont pas abouti ou, du moins, que les responsabilités n'ont pas été rendues effectives. La faute en est en partie à l'ancienne organisation administrative, en partie aux dépositaires du pouvoir. Dans l'ancienne organisation, les responsabilités ne ressortaient pas avec assez de netteté des attributions de chaque service. Ces attributions étaient trop complexes et trop mal

définies. Il n'était presque pas d'opération administrative à laquelle le commissariat et le service technique ne concourussent. Sur le papier, le rôle de chacun d'eux semblait bien précisé. Dans la réalité des choses, l'opération, ne pouvant être effectuée que par leur collaboration et, par conséquent, leur entente, amenait des correspondances, des échanges de vues, des concessions mutuelles, qui empêchaient ordinairement de faire le départ exact de la participation de chacun. C'était le premier obstacle à la recherche des responsabilités et la cause principale des insuccès.

Mais, à cette cause s'ajoutait une cause morale, qui tient au tempérament et aux habitudes de notre administration. Un faux esprit de solidarité s'est glissé dans tous les services. Le véritable esprit y entretiendrait l'harmonie, l'accord des vues et des volontés, l'émulation. Le faux esprit y excuse volontiers et, qui plus est, y cache les fautes. Il n'y a pas, en France, un seul corps de fonctionnaires où cette tendance ne se manifeste plus ou moins et n'énerve la répression des fautes commises. Nulle part peut-être elle n'est plus active et plus nuisible que dans l'administration de la marine, où l'opinion publique a une peine extrême à pénétrer et où elle n'aperçoit que confusément un ensemble d'objets qui ne sont bien saisissables qu'à un petit nombre d'initiés. Tous les services de cette administration s'unissent dans un même sentiment : la marine est une petite patrie dans la grande. Qui sait même si, pour plusieurs d'entre eux, elle n'est pas la grande patrie dans la petite? Toucher à la marine, c'est toucher à la patrie. L'honneur et le patriotisme veulent qu'on la croie parfaite, irréprochable. Ils exigent qu'on dissimule ses imperfections et qu'on voile les fautes qui s'y commettent. Voilà pourquoi chaque service met un amour-propre exagéré, qu'il prend pour une suggestion du patriotisme, à nier ou, tout au moins, à pallier les défaillances individuelles de ses fonctionnaires.

Enfin, brochant sur le tout, la faiblesse de l'administration centrale, du ministre de la marine tout le premier, a trop épaissi à plaisir les ténèbres qui s'élèvent de tous côtés pour couvrir les coupables et supprimer les responsabilités.

Pour être ainsi esquivée, la responsabibité n'en existe pas moins. Elle n'en résulte pas moins des lois, décrets et règlements. Elle n'en pèse pas moins, à des degrés divers et dans des conditions qui

varient avec les situations, sur le ministre de la marine, sur son délégué le préfet maritime, sur les directeurs des services et sur leurs agents. C'est encore une façon de la supprimer que de l'*absorber* dans un seul homme, dans le préfet maritime, et c'est là tout le système, l'objectif même, pouvons-nous dire, du contre-projet.

De ce que le préfet maritime est responsable de l'ordre et de la régularité dans l'administration de l'arsenal, l'amiral de Cuverville en conclut qu'il est responsable de *tous* les actes qui s'y accomplissent. Du haut en bas de l'échelle administrative, tout est son œuvre. Il est censé tout connaître, tout faire ou laisser faire. Nous demandons ce que devient dans une semblable conception la responsabilité des directeurs. S'ils ne sont plus que des instruments entre les mains du préfet maritime, s'ils ne font plus un acte que ce dernier ne connaisse, n'autorise par son silence ou n'empêche, comme il lui plaît, il n'y a plus dans l'arsenal qu'une volonté et qu'une action, la sienne.

Jamais, au grand jamais, un esprit désintéressé n'aurait conçu de la sorte la responsabilité du préfet maritime. Dans la marine, comme à la guerre, et quelle que soit la prédominance du corps principal, on ne saurait méconnaître à ce point la nécessité des spécialités techniques, des compétences professionnelles. Cette nécessité, dans son rapport à la Chambre des députés relatif au projet de loi sur l'administration de l'armée, Margaine la proclamait dans les termes suivants : « La logique et le bon sens exigent, *dans chaque branche ou spécialité*, une direction responsable confiée à des hommes rompus aux affaires, ayant une connaissance théorique et pratique aussi complète que possible de leur service spécial et ayant parmi leurs agents d'exécution une catégorie d'agents comptables parfaitement au courant des détails de la comptabilité [1]. »

Mais ce qui rend encore plus inadmissible et plus inexplicable le système du contre-projet, c'est que son auteur a raisonné, non dans les conditions de l'ancienne organisation, mais dans les conditions de l'organisation nouvelle, qui est celle de l'autonomie des directions. Il reconnaît que cette organisation nouvelle a été projetée, en grande partie, pour favoriser la recherche et la mise en jeu des responsabilités. S'il était conséquent avec lui-même, il devrait recon-

[1] *Deuxième législature, session* 1880, n° 2279, page 1.

naître que ces responsabilités deviendront plus effectives qu'autrefois et, poussant jusqu'au bout la logique, il devrait les laisser à qui elles incombent. Point du tout, ces responsabilités ne seront effectives que devant le préfet maritime. Elles se concentreront, *elles s'épuiseront en lui*. Tous les actes, toutes les opérations que le préfet maritime aura laissés s'accomplir, indépendamment de toute intervention, de tout ordre de sa part, deviendront ses opérations et ses actes. Il en sera seul responsable devant le ministre. C'est le fond même de la théorie du contre-projet.

Voilà pourquoi l'amiral de Cuverville réclame, pour l'usage exclusif du préfet maritime, et sous la dénomination fallacieuse de contrôle local, un corps de surveillants administratifs par lesquels il puisse voir et saisir *tous* les actes d'administration qui se feront dans les divers services. Il emprunte ces surveillants aux cadres du commissariat. Mais il ne réfléchit pas qu'à côté des opérations administratives il se consomme dans l'arsenal une foule d'opérations techniques, pour lesquelles le commissariat est dépourvu de toute compétence. Qui surveillera ces opérations pour le compte du préfet maritime ? Qui mettra sa responsabilité à couvert de ce côté-là, en lui signalant les fautes à prévenir ou les défectuosités à redresser ? Si l'on admet que des surveillants administratifs sont indispensables au préfet maritime pour dégager sa responsabilité en matière administrative, des surveillants techniques ne lui seraient pas moins indispensables en matière de travaux. Responsable de *tous* les actes des services, le préfet maritime doit les connaître tous pour les approuver ou les improuver, les arrêter ou les laisser passer, en d'autres termes, pour ne pas tolérer que ces actes engagent sa responsabilité sans son aveu.

Que l'amiral de Cuverville le veuille ou non, sa théorie, qui paraîtrait à bon droit excessive dans l'ancienne organisation administrative des arsenaux, devient monstrueuse dans le système de l'autonomie des directions. Disons le mot : elle est la négation même de cette autonomie. Nous ne dirons pas qu'elle n'a été inventée que pour y faire échec. Car elle a été de tout temps la théorie favorite des préfets maritimes. C'était celle de l'amiral Gueydon, qui, partant de la donnée que le préfet maritime est le délégué du ministre de la marine, en qui tous les pouvoirs viennent s'absorber, voulait le même privilège pour son délégué. C'était la théorie de l'amiral

Lugeol, qui protestait contre la présence d'un fonctionnaire indépendant dans l'arsenal, tout comme le fait, dans son exposé des motifs, l'amiral de Cuverville. Si, par hasard, elle était acceptée du Parlement, elle annihilerait l'autonomie des services, elle la réduirait à l'état de fiction, en les maintenant dans la dépendance administrative qui a enchaîné jusqu'ici leurs mouvements. Le commissariat reprendrait, à leur égard, comme organe de contrôle agissant au nom du préfet maritime, la surveillance administrative qu'il tenait de l'ancienne organisation.

Si donc nous voulons que l'autonomie des services et, conséquemment, la responsabilité des directeurs soient une réalité, nous écarterons la surveillance du commissariat sous quelque forme qu'elle se présente à nous. C'est la doctrine du projet du gouvernement. L'autonomie des services y est sous-entendue. Elle y trouve comme contre-partie une inspection plus fortement organisée que par le passé, qui ne gêne, en quoi que ce soit, la liberté des services, se contente de les rappeler aux règlements, lorsqu'ils s'en écartent et, en cas de faute, poursuit la mise en cause des responsabilités encourues. Ce n'est pas un collaborateur que les services ont à côté d'eux ; c'est un guide et un témoin. Ses avertissements n'ont rien d'obligatoire pour les contrôlés ; ils ne peuvent, suivant la formule ancienne, ni arrêter, ni suspendre l'action ; ils n'ont que la valeur d'une constatation. Cette constatation suffit néanmoins pour fixer les responsabilités.

Quant au préfet maritime, si l'inspection résidente est indépendante de son autorité, elle n'en a pas moins le *devoir étroit* de le renseigner d'une manière constante et suivie. Cette obligation lui est imposée par les décrets, et la procédure qui lui est tracée par la réglementation en vigueur procure d'une manière, en quelque sorte automatique, le résultat attendu. Le contrôle local relève-t-il, au cours de ses vérifications quotidiennes, un fait anormal, une irrégularité qui subsistent, malgré les observations présentées en premier lieu au directeur responsable ? L'inspection intérieure d'un service amène-t-elle les inspecteurs résidents ou le service des missions à découvrir des pratiques défectueuses ou abusives ? Dans un cas comme dans l'autre, le préfet maritime est informé par la communication obligatoire qui lui est faite, avant transmission à Paris, des cahiers d'observations et des rapports périodiques ou éventuels.

Tenu ainsi au courant des incidents, de la marche et de la situation générale du service, il peut prendre toute mesure ou décision utile[1].

Si quelque indice venu de n'importe où, si quelque mesure proposée par une direction éveille dans l'esprit du préfet certaines inquiétudes, il lui appartient de s'adresser à l'inspection pour une vérification approfondie ou pour des informations précises sur tel ou tel point d'ordre administratif ou financier. Pour les affaires les plus graves, pour celles qui exigent des recherches longues et minutieuses, que l'inspection résidente aurait de la peine à poursuivre en raison de ses occupations de chaque jour, le préfet n'a qu'à soumettre le cas au ministre pour obtenir l'aide supplémentaire du service des missions.

Redisons-le encore une fois : de même que le préfet a le droit de faire appel à l'inspection, de même l'inspection a le devoir de déférer à cet appel. Ce devoir et ce droit sont tellement dans la

[1] C'est là ce que nous appelons le fonctionnement automatique de l'inspection envisagée en tant qu'organe d'information pour le préfet.

Si l'on élimine l'hypothèse d'une mauvaise direction générale imprimée à l'arsenal, les décisions prises par le préfet contrairement aux propositions des chefs de service ou les dépenses contraires aux règlements ordonnées malgré leurs représentations, — cas où sa volonté s'affirme en dépit de tous et où l'on n'aperçoit pas à quoi servirait, si tant est qu'elle fût possible, l'intervention d'un contrôle ***subordonné***, — il est facile de mesurer le degré d'utilité d'un pareil rouage, d'après les conditions dans lesquelles la responsabilité du préfet maritime est, en réalité, engagée ***par le fait d'autrui***. Les décisions conformes dont il sanctionne les propositions des chefs de service, il peut ne les prendre qu'après leur avoir fait fournir tous les éclaircissements, toutes les justifications nécessaires. Sa présence sur les lieux, leur subordination vis-à-vis de lui, lui donnent toutes facilités à cet égard. Beaucoup d'affaires sont traitées dans les conférences que le préfet a, avec les chefs de service, etudiées par les sections de son état-major. Lorsqu'elles sont soumises au conseil d'administration du port dont il a la présidence, leur discussion permet au chef de l'inspection locale d'intervenir, de rappeler, si besoin est, au respect de la règle et des intérêts du Trésor. A quoi servirait au préfet, pour la sauvegarde de sa propre responsabilité, d'avoir un conseiller de plus qui, avec l'indépendance en moins, ne se recommanderait pas par une compétence supérieure ?

Quant au fonctionnement intérieur des services, aux erreurs qui s'y commettent, aux pratiques défectueuses ou abusives qui peuvent s'y introduire, le préfet en est automatiquement informé par la communication préalable des cahiers d'observations et des rapports de l'inspection qui, quoi qu'on en ait dit, est responsable vis-à-vis du ministre de la façon dont elle exerce son contrôle. Il est même, remarquons-le, mieux traité que le ministre, dont cependant la responsabilité est plus grande, puisque beaucoup de cahiers d'observations n'arrivent pas jusqu'à Paris et qu'à cette particularité s'ajoute, d'une façon générale, l'avantage qu'a le préfet sur le ministre, de n'être pas éloigné du théâtre des faits et des opérations administratives.

Et c'est ce contrôle de l'inspection dont le ministre se contente et que le contre-projet lui supprime, qui, au dire de ses rédacteurs, ne suffirait pas à sauvegarder la responsabilité du préfet maritime ? C'est vraiment excessif. (*Note de l'auteur*.)

nature des choses qu'il ne peut y avoir là-dessus de contestation sérieuse. Il reste seulement à réglementer la manière dont l'appel doit être formé et le concours prêté. Or les instructions ministérielles ont devancé à cet égard les préoccupations que certains esprits auraient pu concevoir. La circulaire ministérielle du 5 novembre 1900 « fournit aux préfets maritimes les moyens d'exercer efficacement leur surveillance et de garantir leur responsabilité, sans porter atteinte au principe de la séparation des attributions d'administration et de contrôle ». Il suffit au préfet maritime de signaler au contrôle les services « qui lui paraîtraient devoir faire l'objet de vérifications immédiates et les questions d'ordre administratif ou financier sur lesquelles il désirerait obtenir des renseignements particuliers », pour que satisfaction lui soit donnée par l'inspection résidente ou, si le travail est de trop longue haleine, par le service des missions [1].

Ainsi, informé journellement par les observations de l'inspection résidente, éclairé, au besoin, par les investigations de l'inspection mobile, le préfet maritime n'a pas à redouter que sa responsabilité entre en jeu à son insu. Il la conserve, d'ailleurs, tout entière, et lui seul l'engage. Il apprécie en toute liberté les avis qui lui sont fournis. Les observations de l'inspection, qui sont des avertissements pour les services, ne sont que des indications pour le préfet, qui peut, à son choix, les accueillir ou les négliger, même après avoir fait appel à son concours.

Il y a donc là, tout à la fois, de quoi rassurer la conscience du

[1] Tout aussi explicite est la décision présidentielle du 1er mars 1901. Nous en extrayons les passages suivants :

« L'inspection permanente manquerait à son devoir, si elle négligeait de donner au préfet maritime, délégué du ministre et représentant du pouvoir exécutif, les renseignements qu'elle est en situation de lui fournir sur les actes administratifs des divers services. C'est en ce sens que les règlements en vigueur prévoient la communication au préfet, après instruction contradictoire auprès des services et avant transmission au ministre, des cahiers d'observations et des rapports de l'inspection. Mis de la sorte au courant de la marche générale et des incidents du service, le préfet est en mesure de remédier de lui-même et sans retard aux irrégularités signalées.

« L'inspection locale doit toujours répondre à l'appel du préfet... Toutefois, lorsque ses moyens d'action sont insuffisants, c'est le service des missions, ainsi que l'indiquent les circulaires des 5 novembre 1900 et 15 janvier 1901, qui, sur l'ordre du ministre, prête son concours à l'autorité supérieure du port.

« Il va d'ailleurs sans dire que le préfet maritime est libre de suivre ou de ne pas suivre les avis du contrôle, attendu qu'il conserve la plénitude de la responsabilité. »

préfet sur les agissements et sur la situation de l'administration dont il est le chef, et de quoi mettre à l'aise sa responsabilité comme directeur supérieur de l'arsenal, investi du mandat d'y faire respecter les règlements par tous les chefs de service, sans avoir à s'immiscer dans les détails de leur administration et à substituer son action administrative à la leur.

Concurremment avec les observations du contrôle, les relations journalières du préfet maritime avec les directeurs des services, ses entretiens fréquents avec eux l'éclairent pleinement sur ce qu'il lui importe de connaître, la situation et la marche des opérations dans chaque service. Une préfecture maritime n'est pas une sinécure. Ce n'est pas un roi fainéant qui en est le maître. Il est dans le rôle du préfet, comme dans les nécessités de sa situation, qu'il ait avec les chefs de service des conversations quotidiennes ou du moins répétées à de courts intervalles, qu'il se fasse renseigner par eux sur les affaires qu'ils ont en mains, afin d'être en mesure de renseigner à son tour le ministre de la marine. Par les rapports verbaux et, au besoin, écrits des chefs de service, il apprendra bien mieux quel est le véritable état des choses dans l'arsenal que par les informations incompétentes du commissariat. Imaginer que les chefs de service doivent être étroitement surveillés par un corps qui, dans la crainte qu'ils ne cherchent à tromper le préfet maritime et à engager sa responsabilité, discute tous leurs avis et revise *tous* leurs actes, serait leur faire une injure imméritée[1].

Veut-on que l'inspection locale multiplie les épreuves, qu'elle fouille assez profondément, assez minutieusement dans les pièces soumises à son visa pour donner à la conscience du préfet et à l'opinion publique l'impression justifiée qu'aucun détail important ne lui a échappé? C'est une question de personnel, partant de crédits.

Nous avons déjà fait plusieurs fois la remarque qu'on avait constitué le corps de l'Inspection avec des cadres fort restreints, les plus restreints, sans comparaison possible, de tous les corps de la marine, et qu'on pouvait les augmenter, les doubler peut-être, sans

[1] En fait, cette conception de la surveillance intégrale pour le compte du préfet maritime n'a qu'un but : donner au commissariat des attributions compensatrices de celles que l'autonomie des services lui a enlevées et lui permettre ainsi de conserver, et, au besoin, d'accroître ses effectifs. (*Note de l'auteur.*)

tomber dans l'exagération. Qu'on réfléchisse à la mission de ce personnel. Il passe au crible du contrôle des dépenses supérieures à trois cents millions. Nous applaudirons et tout le monde applaudira d'autant plus à une extension de ses cadres qu'il n'est pas d'administration aussi exposée que celle de la marine à des entraînements de dépenses et à des erreurs involontaires. Ceux qui se retranchent derrière la responsabilité des préfets maritimes pour dépouiller l'inspection permanente de ses attributions au profit du commissariat n'ignorent pas les critiques dont ce dernier corps a été l'objet, critiques auxquelles il a opposé l'insuffisance numérique de ses agents, et ils n'ont pas hésité à provoquer, à solliciter l'accroissement de ce personnel de la même voix qui repoussait avec tant de dureté toute pensée de relever le cadre des inspecteurs.

L'augmentation des moyens d'action du contrôle, que les partisans du contre-projet accepteraient volontiers pour le commissariat, ils la refusent pour l'inspection. Pourquoi ? C'est que leur thèse n'est pas tant de subvenir à l'insuffisance numérique du personnel que de le subordonner au préfet maritime.

A les entendre, et nous les croyons sans peine, leurs sympathies pour le commissariat, leurs préférences hautement avouées pour ce corps n'ont rien de blessant pour le corps de l'Inspection. Ce n'est pas une question de personnes qui est en jeu ; c'est une question de systèmes, système d'indépendance d'un côté, système de subordination de l'autre. Le préfet maritime étant le commandant en chef de l'arrondissement, ils ne veulent concevoir, ils ne veulent admettre dans l'arsenal aucune action indépendante de la sienne. Pour eux, il n'y a pas de distinction à faire entre le commandant militaire et l'administrateur. C'est le même homme qui joue les deux personnages. Sa haute situation doit emporter la même subordination de tous les services. L'indépendance de l'inspection est incompatible avec la conception d'un pouvoir supérieur unique. C'est l'idée maîtresse qui inspire le contre-projet de l'amiral de Cuverville, comme elle inspirait les rapports des amiraux Gueydon et Lugeol, comme elle inspirait le langage de M. le président Bouchard, comme elle inspirait le projet de loi de l'amiral Besnard. Elle varie un peu, soit dans la forme, soit dans les motifs ; mais c'est toujours la même chose[1].

[1] « La vérité est que, par un sentiment commun à toutes les administrations, les

L'amiral de Cuverville l'a étayée dans son contre-projet d'une raison nouvelle, tirée de l'autonomie des services de l'arsenal. Nous croyons avoir démontré que sa théorie de la responsabilité du préfet maritime est en opposition complète avec cette autonomie. Nous ne recommencerons pas cette démonstration et nous terminerions ici cette réfutation du contre-projet, si son auteur n'avait accumulé, comme à plaisir, dans l'exposé des motifs, à côté de suppositions gratuites, des erreurs de critique et d'histoire.

Il n'est pas sans intérêt pour le projet de loi de les relever, puisqu'elles sont dirigées contre lui.

### *Deux principes erronés du contre-projet.*

**Prétendue incompatibilité du contrôle permanent et du contrôle mobile exercés par le même corps.**
**Vraie nature de la responsabilité du commissariat.**

Par une hypothèse commode, mais dénuée de tout fondement, l'amiral de Cuverville oppose l'inspection permanente à l'inspection mobile, comme si les deux étaient incompatibles, et, pour faire croire à cette incompatibilité, il altère arbitrairement la nature de cette dernière modalité d'inspection. Il décide que les deux inspections formeront deux hiérarchies superposées l'une à l'autre, et que l'inspection permanente sera subordonnée à l'inspection mobile, à laquelle il accole l'épithète de supérieure, pour mieux accentuer les degrés des hiérarchies.

M. Prigent avait déjà imaginé cette théorie[1]. Notre collègue, l'amiral de Cuverville, s'est empressé de la recueillir.

Mais il n'y a rien dans le projet de loi qui autorise cette conception fantaisiste. L'inspection permanente reçoit délégation du ministre au même titre que l'inspection mobile. Celle-ci n'est nulle-

autorités maritimes, à tous les degrés, préféreraient ne dépendre d'aucun contrôle. Une inspection permanente subordonnée au préfet maritime ou au directeur de l'établissement ne serait pas autre chose, en effet. Elle ne pourrait tenir la main à l'observation des règlements par les services d'action qu'autant que l'autorité dont elle relèverait, au point de vue professionnel, la couvrirait de son approbation et se montrerait disposée à placer la règle et l'intérêt du Trésor au-dessus de toutes autres considérations. Dans tous les cas, elle resterait désarmée devant les propres irrégularités du chef de l'administration locale, puisque ses représentations s'arrêteraient à lui et n'iraient pas jusqu'au ministre. » — *Revue maritime et coloniale*, tome CXLI, page 507.

[1] *Commission extraparlementaire. — Commission plénière*, tome I, page 484.

ment supérieure à celle-là. Chacune des deux a sa tâche, qu'elle accomplit en toute indépendance. La collaboration qui les unit dans le cas de missions temporaires n'implique nullement des rapports de supérieur à inférieur. Quand l'inspection mobile arrivera dans un port, elle y arrivera munie d'ordres donnés par le ministre. Elle agira en vertu de ces ordres. L'inspection permanente la secondera et agira en vertu des mêmes ordres, et non en vertu d'ordres donnés par l'inspection mobile. Ses adversaires ont imaginé de la subordonner à l'inspection mobile pour pouvoir nier son autorité et son indépendance. La subordination est leur œuvre propre, un moyen de polémique, contraire au texte comme à l'esprit du projet de loi.

Si le projet de loi est adopté, l'inspection permanente continuera de relever directement du ministre, et l'inspection mobile ne lui servira nullement d'intermédiaire. Il faut renoncer à cet argument, inventé de toutes pièces pour la combattre.

Il n'y a donc pas à redouter, avec l'amiral de Cuverville, que l'inspection mobile surveille avec trop de bienveillance l'inspection permanente, par la raison péremptoire qu'elle n'est pas plus sa surveillante qu'elle ne lui est supérieure. Le projet de loi a évité soigneusement cet écueil de la superposition des contrôles, dont le contre-projet fait, au contraire, pour le seul profit du commissariat, la base de son système. Le service des missions n'est pas un contrôle au second degré. Sa dénomination indique sa vraie nature ; c'est un service d'informations supplémentaires pour certaines branches de l'administration de la marine ; c'est aussi un service accidentel ou extraordinaire pour des cas particuliers. Assurément, sa présence et son exemple, les irrégularités et les erreurs qu'il mettra au grand jour, les méthodes d'investigations qu'il emploiera seront propres à stimuler, à aiguillonner l'inspection permanente. Mais le but de son institution n'est pas de surveiller cette dernière, pas plus que les tournées de l'inspection générale des finances, tout en aiguillonnant le zèle des inspecteurs spéciaux à chaque régie financière, n'ont, à notre connaissance, pour objet de les surveiller, si tant est qu'il y ait un rapprochement quelconque à établir entre deux départements ministériels dont les attributions sont sans analogie.

L'amiral de Cuverville répète à plusieurs reprises que le contrôle du commissariat sera responsable, alors que celui de l'inspection ne l'est pas. Responsable de quoi ? De la manière plus ou moins

active, vigilante, effective, dont il remplira sa tâche? Mais cette même responsabilité pèse sur le contrôle de l'inspection. L'un sera responsable sous ce rapport devant le préfet; l'autre est actuellement responsable sous le même rapport devant le ministre. Si différence il y a entre les deux, elle est à l'avantage de l'inspection, qui est responsable devant un pouvoir plus haut placé. Cette responsabilité devant le ministre constitue pour le préfet une garantie incontestable d'être utilement éclairé par l'inspection. Ce résultat est, en effet, inhérent au fonctionnement même de l'inspection résidente, dont le ministre, renseigné par la direction du contrôle, a tout moyen d'apprécier, tout pouvoir d'exiger la régularité et l'activité. C'est donc uniquement pour les besoins de sa cause que l'exposé des motifs du contre-projet fait grief à l'inspection de son irresponsabilité et de l'absence de toute sanction à son égard.

L'auteur du contre-projet a-t-il entendu faire état, en faveur du commissariat contrôleur, de la responsabilité qui s'attache à l'acte lui-même, de la responsabilité administrative? Le commissaire sera donc responsable des actes irréguliers qu'il n'empêchera pas. Son silence sera considéré comme un acquiescement à ces actes. Mais alors, ce prétendu contrôle devra avoir, par contre, pouvoir d'arrêt et voilà de nouveau la surveillance administrative du commissariat associée à l'opération, comme elle l'était, avant que l'autonomie, le droit de s'administrer en dehors de toute ingérence, fût donnée aux services. C'est, comme nous l'avons déjà dit, l'absorption de l'autonomie des directions dans les pouvoirs du préfet maritime à l'aide des agents préposés par ce dernier à la surveillance intégrale de leurs actes.

Il n'y aurait rien de changé à l'ancienne situation. L'amiral n'en disconvient pas. Dès lors que le commissaire général d'un port a conservé le mandatement de toutes les dépenses en deniers, il doit avoir sous ses ordres un service de vérifications « l'assurant que les « liquidations présentées ont été régulières et qu'il peut mandater « sans crainte ». Mais si, grâce au rétablissement détourné de la surveillance administrative, l'organisation des services n'a pas subi de changement appréciable, on ne s'explique pas que l'amiral de Cuverville ait modifié son opinion au sujet de l'inspection permanente. Avec l'ancienne organisation, notre honorable collègue « ne voulait pas la transformation de l'inspection permanente en inspection

mobile ». Il voulait « un contrôle local unique ». Son contre-projet rend à la surveillance administrative tout ce que l'autonomie des directions avait pour effet de lui enlever. L'auteur se devrait à lui-même de restituer à l'inspection permanente, avec ses sympathies d'autrefois, le rôle qu'il lui attribuait dans l'ancienne organisation.

Le commissariat garde le mandatement des dépenses, mais en laissant, comme nous l'avons déjà expliqué, au liquidateur seul, sous le contrôle de l'inspection, la responsabilité de la réalité de la créance et de l'exactitude de la liquidation quant au fond. A ce mandatement se lie, dans l'esprit de l'amiral, une responsabilité d'ordre particulier, la responsabilité pécuniaire. C'est vraisemblablement, en dernière analyse, à cette responsabilité qu'il songeait, quand il écrivait que le commissariat est responsable, alors que le contrôle ne l'est pas[1]. Voyons donc quelle est, en réalité, dans la marine, la responsabilité des administrateurs.

Par arrêt du 20 février 1885 et dans une affaire concernant ce Département, le Conseil d'État a décidé qu'il n'appartient pas aux ministres, *en l'absence d'un texte législatif*, de prononcer sur la responsabilité pécuniaire des administrateurs, à moins qu'ils ne se soient rendus comptables de fait.

[1] Sans parler des dispositions analogues concernant l'administration des vivres et celle du matériel *, les décrets sur la solde du personnel entretenu et sur l'administration des équipages de la flotte ** prévoient bien, en effet, que le ministre peut, en vertu d'une décision motivée, constituer *pécuniairement* responsables, d'abord le fonctionnaire chargé de liquider la solde et ses accessoires, puis l'ordonnateur de la dépense, si, préalablement consulté, il a donné une solution expresse, lorsque la reprise de la somme payée contrairement aux lois, décrets et règlements n'a pu être opérée sur la partie prenante. Remarquons, tout d'abord, que cette responsabilité éventuelle vise aussi bien le chef du bureau de la solde à Paris et l'agent chargé des détails administratifs dans les établissements hors des ports que les officiers du commissariat. Les premiers n'ont pourtant jamais songé à en tirer argument contre l'inspection. Leur réserve est imitée par les comptables de l'approvisionnement dont la responsabilité pécuniaire est beaucoup plus étroite que celle des administrateurs, ainsi que par les chefs de service qui, depuis l'autonomie, auraient pu, eux aussi, opposer leur responsabilité de liquidateurs à l'irresponsabilité de l'inspection. Tous ont, sans doute, le bon sens de comprendre qu'une organisation administrative sérieuse ne saurait demander aux fonctionnaires mêlés à l'action de mettre eux-mêmes en cause leur propre responsabilité et que ce rôle de ministère public revient normalement à un corps n'ayant aucune participation aux actes susceptibles d'entraîner ladite responsabilité pécuniaire. (*Note de l'auteur.*)

* Voir l'article 76 de l'instruction du 29 août 1900 sur la comptabilité et le service des vivres à bord des bâtiments de la flotte et l'article 472 de l'instruction du 8 novembre 1889 sur la comptabilité des matières.

** Articles 4 et 178 du décret du 24 septembre 1896 sur la solde des officiers, fonctionnaires, etc. — Article 605 du décret du 10 juillet 1895 sur l'administration des équipages de la flotte.

Or un trop-payé résultant d'une erreur de décompte, d'une application défectueuse des textes ou des tarifs dans une liquidation ou dans un mandat, n'a pas de semblables conséquences. Ce qui peut surtout entraîner la responsabilité comptable des liquidateurs et des ordonnateurs, c'est la circonstance qu'ils auraient, par de fausses certifications, déterminé le détournement des crédits de leur destination légale.

L'article 11 de la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée stipule expressément l'obligation pour les généraux commandant en chef les corps d'armée de donner leurs ordres par écrit sous leur responsabilité, même pécuniaire. Il ajoute qu'indépendamment de la responsabilité du général, les directeurs des services peuvent être rendus responsables par le ministre, même pécuniairement, de tout ordonnancement, de toute distribution non prévus par les règlements et pour lesquels l'ordre écrit mentionné ci-dessus ne leur aurait pas été délivré.

Le Département de la marine ne peut invoquer un texte législatif analogue. Aussi, malgré les dispositions de ses décrets, les administrateurs n'y ont-ils, sauf le cas où ils se rendent comptables de fait, qu'une responsabilité morale. C'est ce qu'à la commission d'enquête extraparlementaire l'inspecteur en chef du port de Brest déclarait dans les termes suivants, qu'au risque de paraître abuser des citations, nous ne résistons pas à la tentation de reproduire[1].

« M. l'inspecteur en chef MERLANT. — Vous m'avez parlé de la responsabilité des ordonnateurs, responsabilité administrative. Chacun sait ce qu'elle vaut. Les ordonnateurs sont responsables, quand ils deviennent comptables.....

« M. LE PRÉSIDENT. — La délégation appréciera.

« M. l'inspecteur en chef MERLANT. — La responsabilité est telle que, quand il y a des trop-payés, combien de fois sont-ils saisis? Combien de fois remboursés? Quand avez-vous vu un ordonnateur payer, s'il n'a pas été comptable de fait? Le livre de M. Marquès di Braga établit d'une façon absolue que la responsabilité administrative est presque un vain mot. Quelle est la responsabilité des ministres au point de vue pécuniaire? Vous savez bien que ce qui est fait est conservé, tandis que le contrôle rend le service d'arrêter le désordre. Ainsi, par exemple, une allocation est payée par l'ordonnateur, la somme n'est pas due, le mandat est très régulier. Si le contrôle ne l'arrête pas, jamais le trop-payé ne sera remboursé[2]. »

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 601.

[2] M. l'inspecteur en chef Merlant, dans sa déposition devant la commission d'en-

Est-ce à dire que la responsabilité pécuniaire des administrateurs, pour faute grave ou impéritie causant un préjudice au Trésor, ne nous paraît pas désirable? Nullement. En ce qui nous concerne, nous étendrions volontiers à la marine le principe déjà inscrit dans la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée. Mais, alors même qu'il existera pour ce Département un texte législatif, il n'en faudra pas moins qu'un organe indépendant et affranchi de toute participation à l'administration active soit là pour en réclamer l'application. On ne peut raisonnablement compter sur ceux que leurs fonctions normales appellent tous les jours à encourir des responsabilités pour mettre eux-mêmes en lumière leurs erreurs ou leurs fautes. Seul, le contrôle du ministre peut jouer ce rôle, d'ailleurs ingrat, et c'est une des raisons pour lesquelles il est urgent de le renforcer et de l'organiser législativement, sans attendre la discussion du projet de loi sur l'organisation administrative des arsenaux. Quelle que doive être la répartition entre les différents services d'action des attributions administratives, les pouvoirs publics sont, d'ores et déjà, fixés sur l'importance globale des opérations que le contrôle de la marine doit surveiller au nom du ministre, par conséquent sur la nécessité de l'institution et sur les conditions dans lesquelles il faut qu'elle fonctionne.

### *Erreurs de critique et d'histoire dans le contre-projet.*

L'amiral de Cuverville a fait des emprunts assez nombreux à l'histoire. Nous avons le regret d'être obligés de dire que, presque toujours, sinon toujours, ses citations portent à faux.

Il invoque contre la permanence de l'inspection de la marine l'opinion de Ducos et il reproduit à ce sujet un passage du rapport que ce ministre adressait à l'Empereur, en présentant à sa signature le décret du 12 janvier 1853. Mais l'amiral de Cuverville dénature la pensée de Ducos. Ce n'est pas l'inspection permanente qui

quête extraparlementaire, cite un fait qui lui est personnel et qui donne une idée assez exacte des interminables longueurs de procédure particulières à la marine pour un remboursement de trop-payé, quand l'erreur est reconnue à temps.

« Je pourrai, dit-il à la commission, vous donner un détail particulier. Je suis allé en permission pendant six jours. Il a fallu un mois et demi pour me faire retenir une indemnité représentative à laquelle je n'avais pas droit. Il y a des cas semblables. » — *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 601.

est critiquée par Ducos dans le passage en question, c'est l'*immobilité* ou la résidence indéfiniment prolongée des mêmes agents dans les mêmes postes. De cette immobilité dérivent, suivant lui, les défauts de l'inspection permanente. Ducos aurait dit volontiers, comme l'amiral Brown de Colstoun, mais avec des intentions tout autres : « Lorsqu'un inspecteur vient dans un port, il en a peut-être pour dix ans. C'est cela surtout que je trouve mauvais[1]. »

Si l'on veut bien réfléchir que le décret provoqué par Ducos maintient l'inspection permanente ou, plus exactement, l'inspection résidente, on conviendra qu'il a fallu à l'amiral de Cuverville une hardiesse de marin pour trouver dans le passage qu'il a reproduit un argument contre la permanence de l'inspection. Il a, d'ailleurs, oublié de dire que l'article 7 du projet de loi prévoit expressément que les contrôleurs en résidence dans les ports et établissements seront soumis à un roulement périodique, dont les conditions seront déterminées par le décret à intervenir sur le fonctionnement du contrôle local.

Par un artifice de même nature, l'amiral de Cuverville s'empare d'un passage de l'exposé des motifs du projet de loi soumis à nos délibérations, où le ministre de la marine, qui a signé le projet, déplore que le corps de l'Inspection ait donné, dans ces derniers temps, le spectacle d'un corps divisé contre lui-même, *en proie à l'intrigue, livré successivement à des directions contraires, si bien que, dans ces conflits d'ambition, les plus souples rêvaient déjà l'expulsion des plus dignes ;* et, comme tout à l'heure pour Ducos, il tourne ce passage contre la permanence de l'inspection. Mais ce passage ne contient qu'une réprobation énergique des agissements de quelques inspecteurs ; rien de plus, rien de moins. C'est abuser du droit d'interprétation que d'appliquer à la fonction un blâme uniquement dirigé contre quelques fonctionnaires.

Aux pages 9 et 10 de l'exposé des motifs, l'auteur du contre-projet annonce l'intention d'accabler l'inspection permanente sous le poids de nombreux extraits de l'enquête de 1849. Quelques exemples suffiront à montrer ce que valent plusieurs de ces citations.

Qu'on lise le passage détaché de la déposition de l'amiral Baudin.

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations,* tome III, page 343.

En résulte-t-il une condamnation de l'inspection permanente ? Tout au contraire. L'amiral Baudin reconnaît expressément la nécessité de cette inspection, bien qu'il blâme les inspecteurs de ne pas mettre en pratique les prescriptions du règlement. Il est une condamnation prononcée résolument par Baudin dans un autre passage de sa déposition que l'amiral de Cuverville s'est bien gardé de reproduire : ce n'est pas celle de l'inspection, c'est celle des prétentions du commissariat : « Un des grands malheurs de la marine, c'est l'extension démesurée du commissariat. Depuis que Colbert a organisé notre marine, le corps du Commissariat, créé par lui, a toujours tendu à primer toutes les autres branches du service et à faire prédominer ses idées au détriment des idées des marins[1]. »

Qu'on lise également la citation extraite de la déposition du directeur de Preuilly, on verra que cet officier supérieur de l'artillerie de marine se préoccupe surtout de réclamer pour les directions le droit de s'administrer elles-mêmes. Si l'amiral de Cuverville avait voulu, en toute loyauté, faire connaître l'opinion de ce directeur sur le contrôle des ports, il aurait dû transcrire la partie de sa déposition qui la contient explicitement.

M. Charner pose à M. de Preuilly la question suivante : « Dans le cas où le directeur de l'artillerie serait admis à consommer ou à compter, admettriez-vous un contrôle ? »

Le directeur de Preuilly répond : « J'admets un contrôle, mais non pas un contrôle d'art qui dise : « Vous avez employé trop de bois ou trop de fer », à moins que ce ne soit l'inspecteur général de l'arme. J'admets un autre contrôle qui rappelle les directions aux règles de la comptabilité publique, tout à fait à l'instar de l'intendance militaire vis-à-vis des arsenaux de construction de l'artillerie de terre. Le commissariat des travaux, établi par l'ordonnance de 1828 et de 1844, et maintenu depuis l'organisation du contrôle, forme dans ce moment double emploi ; il doit disparaître, dût-on conserver la comptabilité actuelle. »

Et à cette question du président Dufaure : « En limitant le contrôle actuel à ces objets d'administration qui ne sont pas des objets d'art, vous le conserveriez comme inspection permanente ? »

Le directeur de Preuilly répond catégoriquement : « Oui »[2].

[1] *Enquête parlementaire*, tome II, page 189.
[2] *Ibid.*, page 219.

Qu'on lise enfin une troisième citation, extraite de la déposition de M. Lefranc, contrôleur en chef de Rochefort. Pour l'amiral de Cuverville, c'est un hommage rendu au contrôle du commissariat et, comme conséquence, l'aveu de l'inutilité de l'inspection permanente. Or, veut-on connaître le sentiment vrai de ce contrôleur sur l'inspection permanente ? Dufaure lui demande : « Croyez-vous qu'un contrôle local et permanent, que n'admet presque aucune autre administration, soit absolument nécessaire pour la marine ? »

Réponse du contrôleur : « Oui, je crois fermement qu'en marine un contrôle permanent et local est fort utile, pour ne pas dire indispensable. En effet, il ne me semble pas possible de comparer notre administration ni avec les administrations financières ni même avec l'administration de la guerre... C'est pour cela qu'en tout temps on a senti la nécessité de placer, près de l'autorité supérieure des ports, un pouvoir modérateur qui vît tout, dût rappeler à la règle, et eût à rendre compte au ministre des dérogations qu'elle avait subies. Ce haut mandat a besoin, pour avoir de l'efficacité, d'être exercé à toute heure et sur place, et d'être confié à un homme ferme, jouissant d'une position indépendante et d'un grade élevé dans la hiérarchie[1] ».

On voit, par ces quelques exemples, quelle est la façon d'argumenter de l'auteur du contre-projet et la portée réelle des témoignages qu'il allègue en faveur de sa thèse.

Outre cette facilité à détourner les citations de leur véritable sens, en les tronquant ou en leur donnant une portée qu'elles n'ont pas, l'amiral de Cuverville a une manière, qui n'appartient qu'à lui, d'adapter les faits de l'histoire à la thèse qu'il défend. Il veut que Ducos ait échoué dans la tentative d'instituer un contrôle mobile, et il attribue cet échec à l'insuffisance de ce contrôle « exercé seulement par deux inspecteurs en chef... » Mais où prend-il que Ducos a échoué ? Il est le premier, il est le seul à juger de la sorte l'œuvre de Ducos. Nous le renvoyons au jugement tout contraire du successeur de ce ministre, à l'amiral Hamelin, qui n'a pas ménagé ses éloges au contrôle mobile, tout en l'étranglant. Ce n'est pas l'insuccès de ce mode de contrôle qui a causé sa perte ; c'est son trop grand succès, un succès tellement complet que l'amiral Hame-

[1] *Enquête parlementaire*, tome II, page 348.

lin en a pris texte pour arrêter le fonctionnement de ce mode d'inspection, comme étant temporairement inutile.

L'amiral de Cuverville veut aussi que la commission d'enquête extraparlementaire de 1894 ait échoué dans son projet de remplacer le contrôle permanent par le contrôle mobile, à cause de l'insuffisance du contrôle local après ce remplacement. Or le contrôle local qui devait hériter des attributions de l'inspection permanente, était justement cette surveillance administrative du commissariat, qui est l'assise fondamentale du contre-projet. C'était l'existence de cette surveillance administrative qui faisait dire à M. de Blignières, parlant à l'inspecteur en chef de Cherbourg, dans la séance de la délégation du 25 septembre 1894, qu'il y avait peu d'inconvénients à ce que les inspecteurs n'assistassent pas à toutes les réceptions d'un marché, parce que les « personnes (c'est-à-dire les commissaires) qui les remplaceraient seraient toujours sous le coup d'une vérification de l'inspection mobile[1] ».

Non, le système envisagé dans l'enquête de 1894 n'a pas échoué, puisqu'il n'a jamais été expérimenté. Il a été étouffé dans son œuf, nous voulons dire dans le projet de loi présenté par l'amiral Besnard, à la suite de l'incident parlementaire que nous avons rappelé. Ici encore l'erreur de l'amiral de Cuverville est évidente.

Le souvenir des commissions de 1849, 1894 et 1896 ne prouve pas davantage contre l'inspection permanente. C'est en vain que l'amiral de Cuverville veut y voir des autorités imposantes. Ces commissions ont fait œuvre vaine, parce qu'elles ont fait œuvre passionnée. Nous nous sommes expliqués là-dessus dans la première partie de ce travail. Nous nous associons volontiers aux éloges que l'auteur du contre-projet décerne aux membres de ces commissions. C'étaient des hommes considérables, distingués, bien intentionnés. Ils n'en étaient pas moins hommes et, comme tels, accessibles aux faiblesses humaines, craintes vagues, préventions irréfléchies, préférences instinctives. On sait que ces phénomènes psychologiques se jettent en travers des meilleures résolutions. Ils ont eu une influence inaperçue, mais dominante, sur les conclusions des trois commissions.

Ce n'est pas assez dire : cette même influence a présidé à leur nomination.

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 272.

C'est une majorité parlementaire effrayée des bruits orageux d'une révolution et tout occupée de consolider un gouvernement, qui a nommé la commission d'enquête de 1849 et qui l'a composée d'hommes agités des mêmes sentiments qu'elle.

C'est un cabinet alarmé des attaques violentes dirigées contre l'administration de la marine qui a nommé la commission d'enquête extraparlementaire de 1894, et qui l'a composée, en majorité, de fonctionnaires appartenant à la marine ou d'hommes connus pour leur esprit et leurs tendances systématiques.

C'est un ministère ou plutôt un ministre de la marine, amiral et ancien préfet maritime, professant au sujet des droits du commandement la conception commune à la presque unanimité de ses camarades, les amiraux et les préfets, qui a nommé la commission de 1896 et qui l'a formée d'hommes acquis d'avance à la même conception.

Ainsi nommées, ainsi composées, ces commissions avaient en elles un vice originel, le manque d'impartialité. Un parti pris, conscient ou inconscient, a faussé leurs études. Il se trahit avec une évidence indéniable dans la façon dont l'enquête de 1894 a été conduite. Les extraits que nous en avons reproduits en font foi. Il n'est pas moins apparent dans le seul document officiel de la commission de 1896 qui soit entre nos mains. Si la commission de 1849 comptait dans son sein des hommes sans passion et sans préjugés, comme Dufaure, la majorité était suspecte à bon droit de manquer de cette liberté absolue de l'esprit, sans laquelle il n'y a pas de jugement désintéressé.

Ainsi, qu'on envisage le contre-projet dans son principe ou qu'on aille au fond des témoignages qu'il met en avant, on le trouve également critiquable, également entaché d'erreur. Ni la raison, ni l'expérience n'en ratifient les données. C'est un système caduc, deux fois repoussé par la Chambre : une première fois, le 3 février 1898, quand l'adoption de l'amendement indicatif de M. Pelletan sonna le glas funèbre du projet de loi de l'amiral Besnard, qui détruisait l'inspection permanente ; une autre fois, le 4 juillet 1900, quand la Chambre vota, sans opposition bien sérieuse, le projet de loi dont nous sommes saisis.

*Impuissance et contradiction inhérentes au contre-projet.*

Faisons, néanmoins, à notre collègue une concession suprême. Accordons-lui, comme établis, les principes qui servent de base à son contre-projet et les faits historiques dont il a voulu l'étayer. Il perd néanmoins le bénéfice de cette concession pour deux autres raisons, qu'il nous reste à faire valoir contre son système.

La première, que nous avons eu déjà l'occasion d'indiquer, c'est que le corps du Commissariat, obligé de surveiller *tous* les actes administratifs, financiers et comptables des services, ne serait pas à la hauteur de la tâche que le contre-projet lui réserve, à moins que les Chambres ne consentissent à renforcer ses cadres.

La seconde, c'est qu'il est inadmissible que le même corps administre et contrôle sa propre administration.

Avons-nous besoin de nous appesantir sur la première raison ?

Le passé de la surveillance administrative permet d'augurer ce que serait son avenir, sous sa nouvelle dénomination de contrôle local subordonné et intégral. On l'a vu par les comptes rendus de la commission d'enquête, cette surveillance n'a pu s'acquitter que très incomplètement de ses obligations. Elle s'en est excusée sur le manque de personnel. Nous acceptons l'excuse comme fondée; nous retenons l'aveu qu'elle implique.

Pourquoi fonctionnerait-elle mieux à l'avenir ? Sa tâche serait la même, bien que se réclamant d'un ordre d'idées différent. Elle serait bien moins défendable que lorsqu'il s'agissait pour le commissariat de remplir son rôle de liquidateur; elle empiéterait sur la surveillance continue que chaque chef de service doit exercer sur son personnel de gestion ou d'exécution. Par contre, elle serait aussi vaste, aussi minutieuse. Il faudrait au commissariat le même temps, le même travail que sous le régime de la contradiction, pour contrôler, suivant la doctrine et les expressions mêmes du contre-projet, *tous* les actes administratifs, financiers et comptables des divers services de l'arsenal. Ses cadres restant les mêmes, nous constaterions cette même impuissance, cette même inanité dans son action que M. Delcassé dénonçait avec tant de vigueur à la tribune de la Chambre.

Y a-t-il lieu d'espérer que le Parlement se montre favorable à un accroissement des cadres du commissariat ? Nous avons l'intime

conviction que, si cet accroissement était demandé, il n'aurait aucune chance d'être accueilli. Ni le ministre de la marine, ni un membre du Parlement n'oseraient prendre l'initiative d'une telle proposition. C'est tout au plus si, étant donné déjà le passage à la guerre des troupes coloniales, les amis les plus chauds du commissariat peuvent nourrir l'espoir de conserver intacts les cadres de ce corps, lorsque sera voté le projet de loi qui le dessaisira définitivement de la surveillance administrative des directions.

Donc, pour ce dernier motif, la conception de l'amiral de Cuverville est vouée à l'insuccès.

Elle viole, en outre, un principe essentiel de toute organisation administrative, celui de la séparation absolue entre les fonctions d'administrateur et celles de contrôleur. Sans cette séparation, le contrôle n'est qu'un vain mot. Il n'offre aucune garantie de sincérité, pas même de sérieux. Attendre d'une administration qu'elle s'accuse et se blâme elle-même serait attendre de la nature humaine ce qu'elle est incapable de donner. On a pu voir des administrations se réformer elles-mêmes, quand la réforme se présentait à leurs yeux avec des caractères manifestes d'amélioration pour elles. On n'en a pas vu se réformer à leurs propres dépens. Il a fallu, dans ce dernier cas, que la réforme vînt d'ailleurs et leur fût imposée.

Et qu'on ne dise pas que nous sommes mal fondés à soutenir comme un principe élémentaire d'organisation administrative la séparation des fonctions d'administrateur et des fonctions de contrôleur, pour la raison que nous l'aurions violé de tout temps dans notre organisation maritime, où le corps du Commissariat a toujours réuni entre ses mains les deux fonctions et les a exercées simultanément. Il y a dans cette assertion, et nous l'avons établi plus haut, une appréciation erronée de la nature de la surveillance administrative du commissariat.

Nous avons démontré que cette surveillance usurpe à tort le nom de contrôle, qu'elle prend dans le langage courant. Elle est un acte d'administration, non de contrôle. Le vrai contrôle est un acte de critique, non d'administration. Le commissariat, tout en étant chargé de la surveillance administrative des directions, était chargé en même temps de liquider et d'ordonnancer leurs achats de matériel, leurs dépenses de main-d'œuvre et de travaux. C'était en vue de cette liquidation, qui engageait sa responsabilité, qu'il surveillait

les opérations administratives. Sans cette surveillance, la liquidation aurait risqué d'être basée sur des éléments inexacts, et la signature du liquidateur de certifier comme vraies des pièces de comptabilité qui auraient pu ne pas l'être. C'est à constater la réalité des faits certifiés par cette signature que tendait la surveillance administrative.

Qu'on l'appelle contrôle, si l'on y tient; c'est un contrôle d'un genre particulier, travail d'administrateur, non de critique, qui, à la différence du vrai contrôle, fait partie intégrante de l'opération administrative et la sanctionne. Au lieu que le contrôle vrai, indépendant et irresponsable de l'opération qu'il juge et se borne à juger, ne peut ni la suspendre, ni l'empêcher, le contrôle spécial qui surveille administrativement l'opération, en vue de sa liquidation ultérieure, est susceptible de la suspendre et de l'empêcher par refus du surveillant responsable d'attester par sa signature des faits qu'il sait n'être pas vrais ou d'authentiquer des pièces qu'il sait n'être pas sincères. Son droit de veto est suspensif de toute exécution et peut paralyser l'action administrative des services, déjà si lente dans la pratique. Donc, bien que le mot de contrôle soit employé à tort, nous le répétons, à propos de la surveillance administrative du commissariat, l'organisation de cette surveillance, de ce dualisme dans l'action elle-même, n'enfreignait nullement le principe de la séparation des fonctions d'administration et des fonctions de contrôle. Le contre-projet y chercherait vainement un argument en sa faveur.

Il en est tout autrement, lorsqu'il transfère au commissariat les attributions actuelles de l'inspection permanente, en lui maintenant l'administration des services que ce corps dirige ou gère en propre. Dans ce système, le commissariat continuera de surveiller les autres directions par délégation et au nom du préfet maritime, et, en même temps, il administrera, sans autre contrôle que le sien, les services dont il a soit la direction, soit la gestion. C'est une violation manifeste du principe de la séparation des fonctions; c'est le renversement, au profit d'un corps, des barrières protectrices que les pouvoirs publics ont élevées, dans toutes les branches de l'organisation administrative, entre des fonctions incompatibles; c'est la création d'un privilège aussi dénué de motifs sérieux que dangereux pour les finances publiques.

Est-il besoin de déclarer qu'aucun sentiment de malveillance ne guide notre plume en traçant ces lignes ? Nous sommes prêts, ici et en toute occasion, à témoigner de notre estime pour le corps du Commissariat ; mais c'est à condition qu'il ne sorte pas de ses attributions normales. Pouvons-nous oublier que, par la faute de notre système d'organisation, non par celle des hommes, le commissariat a commis les fautes les plus lourdes, les plus préjudiciables à l'État ? Pouvons-nous oublier qu'il a été traduit à la barre du Parlement par les orateurs les plus impartiaux et convaincu d'impuissance absolue et d'erreurs grossières ? Y a-t-il pour lui dans ces souvenirs matière à privilège [1] ?

Tous les autres services, sans exception aucune, ont eu leur part de fautes et d'erreurs. C'est indéniable. Aussi serions-nous les premiers à nous insurger, si l'on proposait de les exempter de tout contrôle ou, ce qui revient au même, de leur remettre la tâche de se contrôler eux-mêmes. De quel droit, en vertu de quels titres spéciaux, le contre-projet fait-il une situation privilégiée au commissariat ? C'est, dit-on, pour le préfet maritime que le commissariat agira comme contrôleur des autres services. Qui contrôlera les siens ? Qui renseignera le préfet maritime sur la tenue et la marche des services du commissariat ?

Il y a dans cette partie du contre-projet un point tellement choquant, tellement anormal, tellement insoutenable qu'on aurait quelque peine à comprendre qu'un esprit éclairé n'ait pas reculé devant cette conception, si des pensées de derrière la tête n'avaient primé toute autre considération. Cependant l'amiral de Cuverville a senti confusément que cette partie de son système était de nature à soulever certaines critiques, et, à la dernière page de son exposé des motifs, il a hasardé de courtes explications.

Ce n'est pas la violation des principes qui le touche. Il n'a pas l'air de se douter que ces principes existent et sont appliqués rigoureusement dans toutes les organisations administratives. Du moins,

[1] La loi n'a pas encore définitivement consacré la disparition du système qui, malgré une incompétence de plus en plus accentuée par le caractère technique des approvisionnements et des travaux de la marine, a trop longtemps maintenu l'ingérence du commissariat dans l'administration de tous les services. Va-t-on, dans un intérêt corporatif, se lancer dans une nouvelle erreur, avec l'aggravation que lui donnerait la sanction législative, en confiant le contrôle à un corps subordonné et mêlé à l'action ?

*(Note de l'auteur.)*

il n'en dit mot. Ce qui le préoccupe, c'est un point de polémique. Il a combattu l'inspection permanente à l'aide de l'inspection mobile, en faisant valoir que, dans le système du projet de loi, celle-ci contrôlait celle-là, et que ce double contrôle ne pouvait être abandonné à un même corps de contrôleurs. Il s'aperçoit tout à coup que l'argument se retourne contre son corps favori, le commissariat, contrôlant, suivant le système du contre-projet, sa propre administration. Or, si l'argument est bon contre l'inspection, il doit l'être contre le commissariat.

C'est là une difficulté, en apparence insurmontable. Comment l'éluder ? Tout simplement en la niant ou peu s'en faut, en la faisant si petite qu'elle en paraisse négligeable.

L'amiral de Cuverville restreint l'administration du commissariat à trois services, les subsistances, les revues et les armements. En outre, il se décharge sur le contrôle supérieur mobile des conséquences qui pourraient résulter d'une situation si anormale.

Or, en ce qui concerne les détails des revues et des armements, « le commissariat — c'est l'amiral de Cuverville qui parle — ne faisant que centraliser, vérifier et régulariser les dépenses des équipages à terre et à la mer, ainsi que des corps constitués dont les intérêts sont confiés à des conseils d'administration ou à des commandants comptables, il n'y a là, en réalité, que des opérations de contrôle et nous ne voyons pas l'utilité qu'il y aurait à faire contrôler ces opérations par un contrôle local autre que celui confié au commissariat ».

Pour les subsistances, « où le commissariat a réellement une action administrative », le contrôle supérieur mobile « mettrait obstacle aux complaisances que les commissaires du contrôle local pourraient être tentés d'avoir vis-à-vis de leurs camarades des subsistances ». Il en serait de même d'ailleurs aux détails des revues et des armements.

Ces explications embarrassées ne supportent pas l'examen.

Dans la réorganisation administrative des arsenaux, telle qu'elle résulte du décret du 25 août 1900 et telle aussi que la consacre le projet de loi pendant devant la Chambre, le commissariat, tout en perdant la surveillance administrative des directions de travaux et services techniques, conserve toutes celles de ses attributions anté-

rieures qui ne sont pas incompatibles avec l'autonomie de ces mêmes directions et services.

Sans parler de son rôle, tel que nous l'avons déjà circonscrit en matière de mandatement et de centralisation de la comptabilité financière, le commissariat exerce une action administrative sous trois formes différentes :

Premièrement, sous forme de direction de ses services propres, les subsistances, la solde et les frais de route, l'habillement et le couchage, les transports généraux, c'est-à-dire les services de l'intendance, auxquels vient s'ajouter l'important service de l'inscription maritime, spécial à la marine ;

Deuxièmement, sous forme de surveillance, vérification et régularisation des opérations des conseils d'administration et des commandants comptables, à l'instar également de la mission dévolue à l'intendance militaire vis-à-vis des corps de troupes et des établissements considérés comme tels ;

Troisièmement, sous forme de participation à la direction même d'un service, au point de vue de l'administration de ses approvisionnements, comme dans le service de la flotte, où un officier du commissariat est placé, avec le titre de chef du service administratif, sous les ordres du major général, directeur technique, ou bien sous forme de participation à l'exécution proprement dite du service, ce qui est le cas pour les dépôts des équipages, les bâtiments de la flotte et les services similaires, dont les conseils d'administration comprennent des officiers du commissariat, faisant fonctions, comme à la guerre, d'officiers comptables.

Cette simple énumération fait déjà ressortir la complexité des attributions du commissariat, à qui appartient parfois la direction du service de surveillance, et, en même temps, la gestion du service surveillé.

L'amiral de Cuverville ne conteste pas le caractère administratif des services propres au commissariat ; il s'en remet du soin de les contrôler à l'inspection mobile. Que devient alors le principe fondamental du contre-projet qui veut qu'aucune opération administrative ne puisse s'effectuer dans le port sans être surveillée, revisée par un contrôle local, permanent et préventif ? Et qu'on ne pense pas qu'il s'agisse, en l'espèce, d'un mince intérêt. Rien que dans les ports militaires, les liquidations faites sur les crédits des cha-

pitres « Vivres » s'élèvent, en 1899 comme en 1900, à plus de 14 millions. En outre, d'après le compte général du matériel pour 1898, le dernier produit, la valeur de l'approvisionnement en magasin de ce service, ainsi que des vivres à la disposition des bâtiments de la flotte et des corps organisés, dépasse 12 millions[1].

Par le détail des revues, le commissariat pourvoit à l'administration directe, au point de vue de la solde et de ses accessoires, ainsi que des frais de route, de tout le personnel entretenu servant à terre, chaque fois qu'il ne relève pas d'un conseil d'administration ou d'un commandant comptable. Il tient les matricules à l'aide desquelles il dresse ou vérifie les mémoires de proposition de pension concernant les officiers, agents, etc., appartenant aux divers corps et personnels.

Le commissaire aux armements est, de son côté, fréquemment appelé, par la nature même des choses et les circonstances de la

[1] Les tableaux suivants, qui parlent aux yeux, font voir quelle est l'importance de la gestion du commissariat comme service des subsistances :

*Dépenses du service des subsistances dans les cinq ports pour les années 1899-1900.*

| 1899. | Chapitre Salaires, vivres. | Chapitre Outillage, vivres. | Chapitre Vivres. | Totaux par port. |
|---|---|---|---|---|
| | fr. | fr. | fr. | fr. |
| Cherbourg | 141,000 | 30,000 | 1,437,000 | 1,608,000 |
| Brest | 173,000 | 15,000 | 3,996,090 | 4,184,000 |
| Lorient | 58,000 | 1,000 | 976,000 | 1,035,000 |
| Rochefort | 90,000 | 8,000 | 1,255,000 | 1,353,000 |
| Toulon | 408,000 | 32,000 | 6,050,000 | 6,490,000 |
| Totaux par chapitre | 870,000 | 86,000 | 13,714,000 | 14,673,000 |

| 1900. | Chapitre 61 Dépenses de Chine. | Chapitre Salaires, vivres. | Chapitre Outillage, vivres. | Chapitre Vivres. | Totaux par port. |
|---|---|---|---|---|---|
| | fr. | fr. | fr. | fr. | fr. |
| Cherbourg | 90,000 | 134,000 | 35,000 | 1,871,000 | 2,130,000 |
| Brest | 83,000 | 172,000 | 14,000 | 4,221,000 | 4,490,000 |
| Lorient | 20,000 | 56,000 | 700 | 940,000 | 1,016,700 |
| Rochefort | 11,000 | 122,000 | 20,000 | 1,639,000 | 1,792,000 |
| Toulon | 1,844,000 | 388,000 | 18,000 | 4,443,000 | 6,693,000 |
| Totaux par chapitre | 2,048,000 | 872,000 | 87,700 | 13,114,000 | 16,121,700 |

En fait, si le contre-projet de l'amiral de Cuverville eût été voté, il y aurait eu, en 1900, plus de 16 millions dépensés par le service des vivres, sans autre contrôle sérieux que l'inspection mobile, survenant après dépenses faites ou engagées.

navigation et du désarmement des bâtiments de la flotte, à effectuer des opérations directes, payements aux isolés, frais de route, reprises de dettes, etc.

L'exposé des motifs du contre-projet est muet sur ces attributions d'administration directe du commissariat. Constater, à l'aide de registres ou de revues d'effectif, des droits aux différentes prestations et y donner satisfaction, c'est bien pourtant, au premier chef, faire acte d'administration, puisque c'est pourvoir à des besoins et engager sa responsabilité par la liquidation d'une dépense [1].

En ce qui concerne la vérification et la régularisation des dépenses des équipages à terre et à la mer, ainsi que des autres corps organisés dont les intérêts sont confiés à des conseils d'administration ou à des commandants comptables, il n'est pas possible de nier le rôle administratif du commissariat. Son intervention, sa surveillance ont pour objectif la liquidation définitive ; elles ne constituent pas un contrôle, au sens vrai du mot. Qu'il nous suffise, pour en rendre la démonstration saisissante, de reproduire les expressions mêmes employées dans les décrets sur la solde du personnel entretenu et sur l'administration des équipages de la flotte : « Les positions et les droits qui en dérivent sont constatés par les conseils d'administration et les commandants comptables chargés de l'administration du personnel à terre ou à la mer. Ces droits sont définitivement consacrés par les officiers du commissariat de la marine chargés de la liquidation de toutes les dépenses de la solde [2]. »

[1] L'amiral de Cuverville passe sous silence le détail des approvisionnements, chargé des services de l'habillement et du couchage. Ici encore, le commissariat prévoit des besoins, gère des crédits importants, liquide des dépenses, rend des comptes, engage, à l'occasion de ces divers actes, sa responsabilité, n'est-ce pas là de l'administration ?

Peut-on négliger aussi le caractère purement administratif des fonctions des commissaires de l'inscription maritime : tenue des matricules des inscrits, recrutement de l'armée de mer, police de la navigation commerciale et des pêches, administration de la domanialité publique maritime, des bris et naufrages, des caisses de l'établissement des Invalides ?

L'honorable rapporteur, dans sa réfutation, pourtant si complète, du contre-projet, n'a pas relevé ces omissions, au moins singulières, de l'amiral de Cuverville.

(*Note de l'auteur.*)

[2] *Article 4 du décret du 24 septembre 1896 sur la solde des officiers et agents divers.*

*Article 2 du décret du 10 juillet 1895 sur l'administration des équipages de la flotte.*

La liquidation étant, par essence, un acte d'administration, comment comprendre que l'exposé des motifs du contre-projet ose dire, à l'occasion des attributions des détails des revues et des armements vis-à-vis des corps pourvus de conseils d'administration ou de commandants comptables : « Il n'y a là, en réalité, que des opérations de contrôle et nous ne voyons pas l'utilité qu'il y aurait à faire contrôler ces opérations par un contrôle local autre que celui confié au commissariat, le contrôle supérieur mobile exercé par l'inspection nous paraissant des plus suffisants pour stimuler le zèle des officiers du commissariat détachés aux détails des revues et des armements? » Rien n'est plus inexact.

Si, de plus, nous analysons le rôle des commissaires d'escadre et de division, nous y trouvons des actes d'administration proprement dite, comme la passation des marchés et l'émission des traites, ou des actes de vérification et de centralisation, comme les demandes d'envoi de matériel et de vivres, l'apurement des comptabilités « vivres », et, par là même, l'obligation de prévoir des besoins, de discuter des droits, d'y faire donner satisfaction. Ici encore il y a action, liquidation et, par suite, administration et responsabilité personnelle. Le chef du service administratif dans une force navale a aussi un rôle de surveillance, presque de direction professionnelle, à l'égard des officiers du commissariat embarqués sur les bâtiments qui la composent. Sa subordination étroite au commandement et sa participation aux actes administratifs ne lui permettent pas d'ailleurs d'exercer un contrôle véritable, de poursuivre le redressement de tous les abus et la mise en cause de toutes les responsabilités.

Enfin, si l'on examine le rôle du commissariat dans sa participation à la direction en sous-ordre ou à l'exécution de services autres que ses services propres, par exemple le service de la flotte, contestera-t-on que, dans ce service, chargé de gérer un matériel considérable et des crédits qui atteignent près de 16 millions par an, les fonctions de l'officier du commissariat préposé, sous le titre de chef du service administratif, à l'administration des approvisionnements de la flotte soient d'ordre purement administratif? Là encore, cependant, il y a à prévoir des besoins et à y pourvoir. Prétendra-t-on que cet officier, bien que placé sous les ordres du major général, exerce un contrôle, au sens vrai du mot, sur les

liquidations que certifie ce dernier en sa qualité de directeur et sous sa responsabilité propre?

Faut-il enfin insister sur le rôle purement administratif et comptable des officiers du commissariat, membres des conseils d'administration, et sur l'impuissance d'exercer un contrôle véritable où les place leur subordination nécessaire au commandement? Ce sont déjà des officiers du même corps, les commissaires d'escadre ou de division, ainsi que les commissaires aux armements, aux subsistances, aux approvisionnements, qui surveillent, vérifient et régularisent leurs opérations. On pourrait donc ici parler, avec quelque raison, de l'esprit de camaraderie qui préoccupe si fort l'amiral de Cuverville en ce qui touche le corps de l'Inspection.

Nous ne mentionnerons que pour mémoire le nouveau service qu'il est question d'instituer sous le nom de fonds de roulement et dont la gestion, du moins en ce qui concerne les deux services consommateurs qu'il administre, « approvisionnements et subsistances », serait confiée au commissariat.

Voilà donc tout un ensemble de faits administratifs et de dépenses qui sera soustrait, dans le système du contre-projet, à un contrôle véritable, autre que le contrôle, ainsi faussement nommé, du service même qui accomplit ou consomme les opérations. Encore une fois, que devient, dans un pareil système, le contrôle local, le seul, du propre aveu de notre collègue, qui soit capable de prévenir les erreurs ou de les réparer, avant qu'elles ne soient irréparables? Le commissariat redressera-t-il ses propres fautes? Compte-t-on sur lui pour les dénoncer et pour mettre lui-même en cause sa responsabilité?

L'amiral de Cuverville se débat inutilement contre la réalité des choses pour la plier à ses vues. Les choses n'ont pas la souplesse des mots; elles résistent invinciblement à qui veut leur faire violence et changer leur nature. Quoi que dise et quoi que fasse le contre-projet, sa prétention d'avoir dans le corps du Commissariat un organe de contrôle se heurte à son autre prétention, la seule raisonnable d'ailleurs, de conserver au commissariat ses attributions administratives. N'eût-il que ce vice intrinsèque, le contre-projet devrait être rejeté par le Parlement comme contraire aux règles fondamentales d'une bonne organisation administrative.

Mais il a d'autres vices, des vices également essentiels, qui le ruinent par la base ou le privent de toute efficacité : sa fausse conception de la responsabilité du préfet maritime et le manque d'indépendance de son prétendu contrôle local. Les appels de détresse adressés par l'amiral de Cuverville au contrôle supérieur mobile ne peuvent rien pour masquer ou corriger ces vices.

**Objet final des attaques contre l'inspection permanente : subordination de l'inspection au préfet maritime**

Quand on groupe les divers reproches articulés contre l'inspection permanente par ses adversaires de toute catégorie, on est effrayé, à première vue, pour l'avenir de ce mode de contrôle, et l'on se dit intérieurement qu'une institution ainsi attaquée recèle en soi des germes innés de faiblesse et de dépérissement. Mais, quand on désagrège le bloc et qu'on soumet à une analyse impartiale ses diverses parties, on est surpris du peu de valeur et de consistance des attaques considérées une à une, et non moins frappé de leur incohérence et de leur opposition réciproque.

S'agit-il, par exemple, de l'aptitude de l'inspection permanente à prévenir les erreurs ? Certains de ses adversaires la nient ; certains autres la reconnaissent, tout en la déclarant inefficace, si elle n'est pas l'apanage du corps du Commissariat.

S'agit-il des froissements et des conflits entre les divers services qui sont, prétend-on, l'accompagnement obligé des fonctions de l'inspection permanente ? Les uns en trouvent l'explication dans une résidence trop prolongée de l'inspecteur dans le même port, les autres dans le défaut d'entente entre le préfet maritime et le représentant de l'inspection. Ni les uns ni les autres ne prennent la peine de remarquer que le remède à ces inconvénients, hypothétiques plutôt que réels, existe, et qu'il est dans la main du ministre de la marine.

S'agit-il encore de l'autorité morale attachée à la fonction ou à son caractère spécial de délégation directe du ministre ? Celui-là estime qu'elle s'amoindrit dans un contact quotidien avec les autres services ; celui-ci la montre comme abusant de ce contact, déplaçant ou énervant les responsabilités et s'exagérant jusqu'à la domination. Si bien que tout homme impartial, à la vue de cette incohérence d'opinions et de cette opposition de griefs, est amené naturellement

à se demander si l'inspecteur doit être chassé de l'arsenal pour son attitude trop familière ou pour son allure trop impérieuse.

S'agit-il enfin de l'insuffisance, réelle ou prétendue, des résultats de l'inspection permanente ? C'est, de l'aveu de tous ses adversaires, une question d'insuffisance numérique du personnel. On lui refuse le nombre, et l'on se montre tout disposé à augmenter les effectifs du commissariat, pour qui l'on revendique sa succession.

Pour nous résumer, toutes les qualités qu'on dénie à l'inspection permanente, on les concède au commissariat, qui devient, en fin de compte, le bénéficiaire de la campagne menée depuis quelques années contre le corps des inspecteurs.

Nous l'avons fait voir clairement : une pensée commune, prédominante, perce à travers les incidents et les mouvements variés de cette campagne. L'inspection permanente est indépendante de l'autorité du préfet maritime, et c'est là son vice rédhibitoire. Le commissariat est, comme administrateur, subordonné à cette autorité, il le serait comme contrôleur, et c'est là le mérite essentiel qui le dispenserait au besoin de tout autre.

Cette pensée a pris corps dans le contre-projet de l'amiral de Cuverville. Elle y a revêtu la forme d'un système affichant la prétention d'être complet et, de fait, étant aussi complet qu'il peut l'être avec les données qui lui servent de base. Mais elle était implicitement contenue dans les systèmes ou les ébauches de système qui ont précédé la conception de notre collègue. Elle les inspirait, de même qu'elle inspirait les critiques éparses et partielles qu'on relève dans les dépositions faites à l'enquête de 1894. Quelques-unes de ces dépositions sont particulièrement significatives à ce point de vue, bien qu'elles se taisent de propos délibéré, et même justement parce qu'elles se taisent de propos délibéré, sur la question précise de l'indépendance de l'inspection.

Entre toutes, celle de M. de Blignières, un des adversaires les plus déterminés et les plus habiles de l'inspection permanente, jette une vive lumière sur le point qui nous occupe.

M. de Blignières, en homme prudent, qui connaît et redoute la puissance des mots pour éveiller l'esprit sur une idée qu'il importe de soustraire à son attention, ne parle pas de l'indépendance de l'inspection. Il lui suffit de la condamner, sans la nommer, à l'aide d'une phraséologie qui n'a de voiles d'ailleurs que pour qui ferme

volontairement les yeux. Ce qu'il faut faire avant tout, d'après lui, *c'est de changer l'esprit actuel de l'inspection*. Il assure que, depuis douze ans qu'il travaille dans les diverses commissions de la marine, il a pu se rendre compte de cet état d'esprit et il fonde sa critique sur la tendance de certains inspecteurs à chercher des points d'appui parmi les hommes politiques et à fournir aux rapporteurs des budgets de la marine des armes contre le ministre lui-même[1].

L'esprit nouveau de l'inspection! Ces expressions ont ému M. Prigent, alors directeur du contrôle et compagnon d'armes de M. de Blignières dans sa campagne contre l'inspection permanente. M. Prigent s'est senti ou cru obligé, aussi bien par sa situation à la tête du corps de l'Inspection que par respect pour toute sa vie passée de fonctionnaire appartenant à ce corps, de défendre l'inspection permanente contre les imputations de M. de Blignières. Mais il a affecté de se méprendre sur la pensée de ce dernier. Selon lui, si les opinions de quelques personnalités ont déplu à tel ou tel, il est injuste de faire retomber des fautes individuelles sur le corps tout entier. On veut *infuser un sang nouveau à l'inspection*. « Cela veut-il dire qu'on introduira des hommes nouveaux, étrangers au service de l'inspection. Mais ce service a besoin de connaissances spéciales, etc., etc...[2]. »

L'interprétation fait en conscience tout ce qu'elle peut pour obscurcir l'idée qu'elle prétend éclaircir. M. de Blignières a très bien dit ce qu'il voulait dire, ce qu'il savait être le fond du débat. Changer l'esprit de l'inspection, c'était, pour lui, substituer un esprit nouveau à l'esprit actuel, cet esprit d'indépendance qui lui dicte ses observations au préfet et ses rapports au ministre. Prendre à la lettre le langage de M. de Blignières et entendre, comme les mots le portent, que l'esprit de l'inspection est de chercher dans le Parlement un point d'appui contre le ministre de la marine, serait plus qu'un sophisme, un sophisme bien connu des philosophes les plus imberbes, sophisme que M. Prigent réfute si facilement, en disant avec raison qu'on ne peut étendre à un corps de fonctionnaires des fautes isolées ; ce serait encore un pur non-sens et une contre-vérité historique : un pur non-sens, puisque l'inspection sait

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome VI, page 271.
[2] *Commission extraparlementaire. — Commission plénière*, tome I, page 465.

bien qu'elle se ruinerait, en ruinant le ministre de qui elle tient sa délégation et sa force ; une contre-vérité historique, car M. de Blignières parlait en 1896, alléguant une expérience de douze ans, et les quelques faits individuels que visaient ses assertions, à les supposer exacts, ne dataient que de cinq ou six ans au plus, de l'époque où les rapporteurs du budget de la marine avaient mis assez largement à contribution les rapports de l'inspection.

Non, non, ce n'est pas ainsi qu'il faut entendre l'esprit nouveau, le sang nouveau à infuser au corps de l'Inspection. La question a été bien posée par M. de Blignières, et elle reste bien posée pour le Parlement dans le contre-projet de l'amiral de Cuverville.

Mettrons-nous le contrôle résident, quel que soit le corps qui l'exerce, inspection ou commissariat, sous la dépendance et les ordres du préfet maritime, qui s'en réservera les informations, sous prétexte de sauvegarder sa responsabilité de directeur de l'arsenal ? Lui conserverons-nous, au contraire, l'indépendance dont l'inspection jouit actuellement à l'égard de toute autorité autre que le ministre de la marine, dont, par ses observations et ses rapports, elle sauvegarde la responsabilité devant le Parlement, en même temps qu'elle éclaire le Parlement, responsable devant le pays ? C'est là et là seulement qu'est le fond du litige, le nœud du débat.

L'accord entre les opinions divergentes est radicalement impossible sur ce point. La Chambre l'a ainsi compris, et elle l'a marqué, quand l'occasion lui en a été donnée. Relisez les comptes rendus des séances où cette question est venue en délibération, par exemple, la discussion du 3 février 1898 et celle du 4 juillet 1900. Vous y verrez que, dans ses votes en faveur de l'inspection permanente, la Chambre s'est déterminée surtout par la raison tirée de l'indépendance de cette institution.

Le Sénat en jugera de même. Il a, lui aussi, sa responsabilité à sauvegarder. Associé à la Chambre dans l'action législative, il répond, comme elle, devant le pays, du bon emploi des finances de l'État. Il a même, dans l'opinion publique, une responsabilité plus haute que celle de la Chambre. On excuse quelquefois, on peut excuser cette dernière de céder à des passions du moment, à des entraînements irréfléchis. Issue du suffrage universel, la Chambre en a les émotions soudaines, les impatiences inquiètes, les élans mal calculés. L'opinion publique attend du Sénat qu'il réfrène ces

effervescences et ces ardeurs. La Constitution elle-même lui assigne ce rôle, auquel le préparent son origine et ses conditions d'existence.

Aussi le Sénat serait sans excuse, s'il se privait d'un des moyens d'information qui sont à sa disposition pour apprécier avec maturité la répartition et l'emploi d'un des budgets les plus considérables. Grâce à une résidence permanente dans les ports, qui lui donne la compétence spéciale, nécessaire à un contrôle administratif et assure la valeur de ses constatations et de ses rapports, le contrôle de la marine est, pour les deux Chambres, une source précieuse de renseignements pour la discussion du budget de ce Département et une garantie du bon fonctionnement des services de nos arsenaux. Mais il n'est et ne peut être tel qu'à la condition d'être libre dans ses observations et indépendant dans son exercice.

Ainsi, le Sénat n'est pas moins intéressé que la Chambre à l'indépendance de l'inspection de la marine.

Toute autre considération s'efface devant celle-là. Le pays n'a pas devant lui, quand il prononce un verdict solennel sur la conduite des affaires de l'État, les plumes blanches du préfet maritime. Il ne connaît et ne veut connaître que ses mandataires directs, les députés et les sénateurs. Il les approuve ou les condamne, sans plus se soucier des préfets maritimes que s'ils n'existaient pas. Quant à l'attitude des ministres, il n'y regarde que pour les englober, avec le Parlement dont ils sont l'émanation et comme les agents d'affaires, dans le jugement qu'il porte sur la politique gouvernementale.

Adoptez le système de l'amiral de Cuverville, qui vise à rendre le préfet maritime omnipotent dans son arrondissement et plus ministre que le ministre lui-même : vous verrez ce que le chef du Département et les Chambres sauront des opérations administratives qui s'exécutent dans les ports. Donnez au directeur de Ruelle, au lieu de l'inspecteur qui le rappelle, sans se lasser, à la règle, un surveillant administratif dépendant de son autorité : vous nous direz comment la spécialité des chapitres sera observée.

Si, par malheur, un pareil système prévalait dans les délibérations du Parlement, le ministre de la marine et les Chambres n'auraient à leur disposition pour se renseigner sur l'administration des arsenaux que les rapports nécessairement partiels et incomplets du contrôle mobile. Aucune des opérations administratives qui se con-

somment dans les ports, marchés, adjudications, achats sur facture, commandes, recettes, liquidations, emploi de la main-d'œuvre et des matières aux travaux, ne parviendrait à leur connaissance avec les éléments d'information ou les circonstances de fait qui, seuls, peuvent en démontrer la régularité, nous dirons plus, la moralité. Ils en seraient réduits à juger de la bonne ou mauvaise situation des services et de l'observation plus ou moins fidèle des prescriptions réglementaires d'après des probabilités fondées sur le plus ou moins grand nombre d'erreurs relevées par le contrôle mobile dans l'examen des documents qui en auraient conservé des traces.

Le prétendu contrôle local du commissariat n'aurait pour mission de faire connaître que ce que le préfet maritime l'autoriserait à révéler. Son honnêteté n'est pas en jeu. Car, si l'honnêteté du fonctionnaire est de précepte général, sa soumission à son supérieur hiérarchique est de précepte particulier. Le particulier primerait ici le général. Ce n'est pas au subordonné, c'est au supérieur qu'incomberait la responsabilité des ordres donnés. Même en répugnant à taire ce que sa conscience l'inciterait à dire tout haut, le commissariat devrait se plier à la volonté du commandement. Le dogme de l'obéissance absolue, si fort en honneur dans les codes militaires, trouverait ici son application.

Outre la question d'obéissance, il y a la question d'intérêt personnel. Se figure-t-on le degré de liberté de conscience dont jouirait, dans l'accomplissement de ses fonctions, un contrôleur subordonné au préfet maritime et dépendant absolument de lui pour sa position et son avancement dans la carrière ? Espère-t-on, par hasard, que le contrôle mobile, déshabitué de la vie des ports, trouvera, pour découvrir les erreurs et les abus, un auxiliaire, un guide, dans ce contrôle local dont on le charge de vérifier et d'apprécier l'action et qui, d'un autre côté, ne dépend que du préfet maritime vis-à-vis de qui il est responsable. Il faut avoir la franchise de l'avouer : le contrôle mobile se heurtera le plus souvent, pour ne pas dire toujours, à la conspiration du silence. Pour ceux qui se contentent de l'illusion d'un contrôle, c'est sans doute parfait. Mais la prudence la plus vulgaire commande au législateur d'éviter toute organisation qui placerait un fonctionnaire entre son devoir et son intérêt. Il n'y a de louable en économie politique et sociale que les systèmes administratifs qui font concorder ensemble ces deux mobiles d'action.

Envisagé à ce point de vue, le contre-projet de l'amiral de Cuverville a quelque chose qui répugne aux données du sens moral. Il ne se sauve de l'immoralité que par la croyance, érigée à la hauteur d'un article de foi, en l'honnêteté du préfet maritime.

Aussi le Sénat se gardera-t-il d'affaiblir le contrôle de la marine dans son organisme le plus efficace, l'inspection permanente. Il sait maintenant que penser des critiques émises et des susceptibilités manifestées par les préfets maritimes à l'égard de cette institution. Il a pu se convaincre, en lisant les pages qui précèdent, que les critiques ont leur point de départ dans une fausse conception de la responsabilité des préfets maritimes, et que les susceptibilités tiennent à un état d'esprit de ces officiers généraux qui leur fait repousser toute distinction entre le commandement et l'administration. L'indépendance du contrôle ne fait obstacle ni à l'autorité du commandant en chef, ni au pouvoir de direction de l'administrateur supérieur. Le contrôle n'a rien à démêler avec le commandement, qui demeure absolument étranger à son action ; il n'a ni le droit, ni les moyens de s'immiscer dans la direction de l'administration, qui, sous sa responsabilité et sous réserve de l'appréciation du ministre, tient ou non compte de ses avis et de ses observations.

Le Sénat maintiendra donc fermement l'indépendance de l'inspection permanente. Il lui donnera ce qui lui a manqué jusqu'ici, la sanction toute-puissante de la loi. Les décrets, expression de la volonté du pouvoir exécutif, valent dans la pratique ce que vaut cette volonté. Fermes avec une volonté inébranlable, inconsistants avec une volonté incertaine, ils varient au gré des vents de la politique ou des mouvements ondoyants de l'âme humaine. En raison de ces fluctuations inévitables, ils ont été impuissants jusqu'ici, ils le seraient probablement dans l'avenir, à fonder un régime durable pour le contrôle de la marine. Théoriquement, les décrets protégeaient l'institution contre le mauvais vouloir des préfets maritimes et des services contrôlés. Pratiquement, l'indifférence des ministres de la marine à en faire observer les prescriptions la livrait, presque sans défense, aux ennemis que les textes lui avaient suscités.

Il n'en sera pas ainsi de la loi que vous allez voter[1]. Cette loi sera

[1] Le même sentiment, le même besoin d'une loi d'organisation s'était affirmé avec force dans l'enquête parlementaire de 1849 :

« Il existe au ministère de la marine un projet d'organisation du contrôle, lequel

votre œuvre et, comme telle, elle ne souffrira ni contestations, ni résistances, ni échappatoires. Une fois promulguée, une fois entrée dans nos codes, tout le monde, ministre de la marine, préfets maritimes, services contrôlés, devra s'incliner devant son autorité souveraine.

## EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI.

### Article 1er.

Le texte de l'article premier a été, du moins dans ses grandes lignes, emprunté à la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée. Cet emprunt se conçoit d'autant mieux qu'une des pensées dominantes du projet de loi a été d'assimiler, autant que possible, le corps du Contrôle de la marine au corps du Contrôle de l'armée. Leur mission est identique, bien qu'elle s'exerce d'une façon différente ; elle comporte, pour le personnel, les mêmes garanties d'indépendance et d'autorité.

L'article premier la définit très clairement. Il est plus explicite que l'article 25 de la loi du 16 mars 1882 sur la nature objective des investigations du contrôle. Tandis que, dans la loi du 16 mars 1882, le fonctionnement administratif des services assujettis au contrôle de l'armée est seul envisagé, le contrôle de la marine reçoit mandat de constater, dans tous les services, l'observation des prescriptions législatives et réglementaires qui en régissent le fonctionnement administratif, financier, comptable et économique. La raison de cette énumération détaillée réside dans la complexité des opérations que le contrôle de la marine est chargé de suivre. En qualifiant, à l'aide de termes distincts et appropriés, ces diverses opérations, on a eu la pensée de ne laisser subsister aucun doute sur

aurait pour effet de modifier l'institution..... Il est temps d'en finir avec tant de conceptions ministérielles qui portent le cachet du besoin de faire. La loi seule doit intervenir désormais. La loi seule doit constituer les corps, sauf à laisser au ministre toute la latitude que sa responsabilité réclame. » (*Enquête parlementaire*, tome I, page 64. Voyez aussi pages 103 et 104.) — Le projet dont il s'agit organisait une double inspection, une inspection permanente et une inspection mobile. C'était l'amiral Romain Desfossés qui détenait alors le portefeuille de la marine. Dans le rapport à l'appui du projet de réorganisation, l'amiral Desfossés, tout en s'attachant à démontrer les avantages d'une inspection mobile, ne pensait pas que cette création « pût dispenser de maintenir une inspection en permanence dans chacun de nos grands arsenaux ». — (*Enquête parlementaire*, tome I, page 659.)

l'étendue du mandat des contrôleurs et sur le droit qui leur était reconnu de porter leurs investigations sur toutes les parties de l'administration maritime envisagée sous ses différents aspects et à l'exclusion seulement du côté technique.

S'il est rigoureusement vrai, comme l'a fait observer un membre de la Chambre dans la discussion de l'article premier du projet de loi, que l'expression « fonctionnement administratif » englobe et résume tous les faits de direction et de gestion, il est bien certain qu'il n'y a pas le moindre inconvénient à diviser ces faits en catégories qui sont au mot *administratif*, pris dans son sens général, ce que les espèces sont au genre. Il en résulte même cet avantage appréciable de les signaler tous à l'attention du contrôleur, comme également dignes de la retenir et de l'occuper.

Au reste, le même membre de la Chambre, qui aurait voulu que le texte de l'article s'en tint au qualificatif d'administratif, et qui l'a accusé de redondance, parce qu'il détaillait les variétés d'opérations administratives, s'est trompé grossièrement, en prétendant que le terme *économique* signifiait *mêlé à l'action*. Ce terme emporte dans son sens général l'idée de bonne administration, de bon emploi. Il a précisément ce sens dans l'article premier, qui charge le contrôle de surveiller seulement ce qu'il appartient aux services d'action d'effectuer. Au nombre de ses attributions les plus importantes, le contrôle compte l'obligation de signaler les inconvénients économiques de telles ou telles clauses des marchés préparés par les services et, dans le rapport annuel exigé par l'article 65 de la loi de finances du 26 janvier 1892, d'apprécier les stocks d'approvisionnement au double point de vue économique et comptable. Il contribue, de la sorte, à l'utilisation fructueuse des crédits budgétaires.

Mais c'est encore le fonctionnement économique des services qui est en jeu dans la mission donnée au contrôle de dénoncer les procédés défectueux en usage dans l'administration des arsenaux. Nous sommes déjà redevables à l'inspection de la marine de plusieurs réformes qui ont amélioré les services de ce Département ministériel. Il est à désirer vivement que l'inspection ne s'arrête pas dans cette voie et qu'elle contribue, de plus en plus, par ses observations et ses rapports au ministre, à simplifier la direction et la gestion administratives, si compliquées et même si confuses, des

divers services qui fonctionnent dans nos arsenaux. Sous ce rapport, nous pouvons attendre beaucoup du contrôle mobile, qui récoltera dans ses tournées nombre de sujets de comparaison, à l'aide desquels il pourra établir quel doit être, pour tel service et dans telles conditions déterminées, le mode de procéder le plus économique. Se livrer à cette étude, ce n'est pas se mêler à l'action ; c'est la critiquer et la juger, comme il appartient au contrôle.

### Article 2.

L'article 2 délimite la sphère d'action du contrôle de la marine, et, à cet effet, il énumère les divers services qui en font partie. Cette énumération était nécessaire pour fixer les attributions et prévenir sur ce point toute difficulté. Le contrôle saura à quelles matières s'étend son droit, et les services n'auront aucune raison de le discuter.

Mais, s'il n'y a pas à s'étonner que l'article entre dans des indications détaillées, il se forme instinctivement dans l'esprit quelque crainte sur la possibilité pour le contrôle de s'acquitter entièrement de ses devoirs, quand on en rapproche ses effectifs et ses moyens d'action. Nous avons insisté à diverses reprises sur la convenance, nous n'osons pas dire la nécessité, d'augmenter les cadres de l'inspection de la marine. Nous y reviendrons encore à l'occasion de l'examen de l'article 5 et du tableau A auquel il se réfère. Disons tout de suite que nous considérons les fixations de ce tableau, auxquelles nous nous rallions, comme des minima susceptibles d'être accrus ultérieurement. Nous nous gardons avec soin de verser dans la fausse conception de la surveillance administrative, qui, au moins en théorie, devait refaire en double toutes les opérations des services. Nous entendons bien que le contrôle du ministre reste un contrôle par épreuves. Mais encore faut-il que ces épreuves soient assez répétées pour qu'on puisse en dégager une appréciation exacte du fonctionnement des services. Malgré la coopération des missions, la tâche des contrôleurs résidents restera très lourde sous le régime de l'autonomie des services. Si le contrôle veut, comme il le doit avant tout, être extérieur, se manifester au dehors, vérifier des faits plutôt que des pièces, il faut qu'il puisse former des employés au travail matériel des vérifications courantes et alléger ainsi son

service de bureau. Il est indispensable, en d'autres termes, que les contrôleurs soient mieux secondés dans les détails si l'on veut que, malgré leur nombre relativement restreint, ils étendent le champ de leurs investigations.

C'est donc sous la réserve qu'on accroîtra dans ce sens leurs moyens d'action que nous admettons que 38 fonctionnaires du contrôle suffiront, pour l'instant, à réaliser le but à atteindre. Nous nous reprocherions de laisser le corps que nous voulons fortement constitué encourir les mêmes accusations d'impuissance que nous avons rencontrées dans les dépositions de l'enquête extraparlementaire de 1894. Nous insistons donc pour que les contrôleurs puissent au profit de leur service actif, se décharger sur des *employés vérificateurs*, qu'ils dirigeraient et dont ils resteraient responsables, des besognes secondaires, bien qu'indispensables, se rattachant à l'examen détaillé des nombreuses pièces qui leur sont communiquées journellement par les divers services. Il ne faut pas — si nous osons nous exprimer ainsi — que les contrôleurs soient des « repasseurs d'additions ».

**Article 3.**

A l'article 3 se rattachent toutes les considérations de principe qui sont la base et la justification même du projet de loi. Nous les avons si longuement exposées déjà qu'il ne nous reste plus rien à dire. Le rejet de l'article ferait crouler tout notre système de contrôle. Toutefois, en dehors de la question de fond, il y a matière dans l'article à quelques observations intéressantes.

Un membre de la Commission a fait remarquer que c'est la première fois qu'une loi sera intervenue pour instituer une direction dans l'administration centrale d'un Département ministériel. Remarquons, tout d'abord, que c'est la loi du 16 mars 1882 (article 26) qui prévoit qu'un décret déterminera le fonctionnement du contrôle de l'administration de l'armée et instituera un service distinct au ministère de la guerre. De même, l'article 54, paragraphe 9, de la loi de finances du 25 février 1901, stipule que « *la direction du contrôle à l'administration centrale des colonies* est placée sous l'autorité directe du ministre ». Mais, ces réserves faites, il est incontestable que jusqu'ici ce sont des décrets qui ont déterminé le fonctionnement des directions de contrôle dans les différents ministères. Nous ne

nions pas que cette procédure, en thèse générale, puisse paraître préférable à la procédure inaugurée par le projet de loi. Elle se prête à des expériences, qui cessent d'être possibles dès que la loi a statué. Les organisations administratives, pour être bien venues et fécondes en résultats, doivent s'adapter à des conditions de temps et de circonstances qui sont essentiellement changeantes. Elles ne comportent pas l'inflexibilité des institutions formées d'éléments invariables et dérivées de principes fixes. Si, à l'usage, elles sont reconnues défectueuses, on y remédie aisément par un acte du pouvoir exécutif, sans avoir besoin de mettre en branle la machine législative, bien plus difficile à mouvoir et bien plus lente dans sa marche.

Cette observation est juste, mais seulement en thèse générale. Elle est applicable de tous points aux organisations naissantes, à celles qui n'ont pas subi l'épreuve du temps. Il est prudent, en pareille occurrence, de rester sur le terrain de l'expérience, de ne pas se lier les mains tout d'abord et de se ménager le moyen facile de revenir sur un essai infructueux. La procédure des décrets est alors la meilleure ; disons, si vous le voulez, la seule qu'on doive employer. Il en est autrement, quand on raisonne sur une organisation déjà connue, qui a ses états de services indiscutables, ses preuves faites, ses titres acquis. Le contrôle central a une histoire déjà longue, communément ignorée, parce qu'elle a été modeste. Créé en 1844, il a fonctionné depuis lors sans discontinuer et même sans être mis en cause par les adversaires les plus forcenés du contrôle des ports. Aucun système n'a jamais menacé son existence, ni contesté son utilité.

Eu égard à cette situation exceptionnelle, il n'y a pas à regretter qu'une loi sanctionne ce qu'une expérience de soixante ans a confirmé.

Mais il y a mieux à dire. Nous voulons, par le projet de loi, fortifier le contrôle des ports, l'arracher à l'incertitude du lendemain, l'établir dans une position officielle qui le mette à l'abri des vicissitudes et de l'instabilité ministérielle. Pouvons-nous faire moins pour le rouage du contrôle à qui incombe la mission la plus haute et la plus importante, celle d'imprimer à l'ensemble de l'organisme une direction méthodique, une communauté de vues et d'efforts qui empêche les tâtonnements et, par un appui constant donné à toutes

les parties, en tire le maximum d'effet utile! Plus grande et plus indiscutable sera la situation officielle du contrôle central, plus le contrôle des ports en recevra de lustre et d'autorité. Le contrôle central est la voie de transmission de la volonté du ministre au contrôle des ports. C'est lui qui donne l'impulsion au corps tout entier, qui harmonise son action dans un effort et vers un but communs, qui poursuit la meilleure utilisation possible de ses travaux. La nature des choses, aussi bien que la raison, veut que l'un et l'autre soient compris dans l'acte de reconnaissance officielle qui est le propre de la loi.

Il est dit au dernier paragraphe de l'article 3 que des décrets spéciaux préciseront quels documents devront être obligatoirement soumis au visa de la direction du contrôle et à celui du contrôle local. C'est là manifestement une énumération qui ne saurait trouver place dans la loi. Elle doit être laissée à l'appréciation du pouvoir responsable du bon fonctionnement des services qu'il fait contrôler. Elle est subordonnée à l'organisation de ces services et variable avec elle. En principe, le contrôle doit s'exercer sur toutes les pièces et tous les actes de direction et de gestion ou d'exécution qui ont un rapport quelconque avec la répartition et l'emploi des crédits alloués à la marine. La communication au contrôle des pièces entraînant engagement ou liquidation de dépenses et l'obligation corrélative d'y apposer un visa, sur le caractère duquel nous nous sommes déjà longuement expliqué, doivent avoir lieu préalablement aux effets légaux que lesdites pièces sont susceptibles de produire. La nomenclature qui en sera dressée constituera déjà pour les services un avertissement qui les mettra en garde contre les irrégularités. Elle préviendra aussi désormais les discussions, trop fréquentes jadis, sur des attributions indécises, où l'autorité locale semblait toujours disposée à prendre parti contre le contrôle.

Cela dit à l'appui du texte de l'article, il nous sera permis d'exprimer le vœu qu'on ramène au strict nécessaire la nomenclature des documents à soumettre au visa du contrôle. Peut-être a-t-on dépassé autrefois la mesure dans les prescriptions relatives à cet objet. Peut-être une prévoyance poussée trop loin a-t-elle fait de ce qui devait être une revision opportune et intelligente une besogne fastidieuse, dont plus d'un inspecteur se débarrassait un peu au hasard par l'apposition du timbre à date. Nous ne perdons pas de

vue que le visa de l'inspecteur est une simple formalité, et qu'il n'exonère pas l'administrateur de sa responsabilité propre. Nous savons aussi qu'il restera tel à l'avenir et qu'il doit garder cette signification, sous peine d'altérer le caractère essentiel du contrôle. Encore convient-il de le restreindre aux seuls documents qui intéressent le bon fonctionnement des services et qui peuvent avoir un retentissement quelconque sur les finances de l'État. Plus on simplifiera les mouvements de la machine administrative, mieux on assurera sa régularité et son rendement. Nous nous garderons toutefois de pousser ce souci jusqu'à l'exagération. Car nous reconnaissons que certaines communications peuvent permettre au contrôle de saisir au passage des indices précieux à plus d'un titre.

La commission avait songé un moment à remanier l'article 3 de manière à présenter dans trois paragraphes séparés les trois rouages du contrôle, en les numérotant pour faire mieux ressortir leur destination. Mais, à la demande du ministre de la marine, elle a renoncé à cette modification qui cadrait mal d'ailleurs avec la contexture d'autres articles, notamment de l'article 7. Le ministre a vu dans le remaniement en question un double danger : rendre en quelque sorte autonome le service des missions, dont le texte voté par la Chambre fait une partie intégrante de la direction du contrôle ; amoindrir cette dernière, en la qualifiant simplement de service central. Il a insisté fortement sur la nécessité de maintenir l'unité dans la direction supérieure des trois rouages du contrôle. Il a rappelé que c'est le service central de la direction du contrôle qui apprécie, d'une part, au nom et pour le compte du ministre, la façon dont le contrôle local est exercé, d'autre part, l'opportunité d'envoyer une mission sur tel ou tel point. Il a fait observer que, véritable régulateur, ce service central assure la collaboration des missions avec le contrôle résident des ports et établissements, collaboration qui serait rapidement faussée par des doubles emplois ou des omissions, si les différents rouages étaient indépendants les uns des autres. Nous maintenons donc l'article 3 du projet, tel que la Chambre des députés l'a voté. On l'a dit avec raison : cet article renferme, en substance, toute l'économie de la constitution et de l'organisation intérieures à donner au corps du Contrôle.

**Article 4.**

L'article 4 condense tout ce que nous avons dit de la nature du contrôle de la marine, de son objet et de ses droits.

Par sa nature, le contrôle est une délégation directe du ministre. C'est là le fondement ainsi que l'explication de son indépendance.

L'objet de sa mission embrasse toutes les opérations administratives de la marine, dans quelque lieu et de quelle manière qu'elles se produisent.

Ses droits n'ont d'autres limites que celles de sa mission. Partout où se passe quelque fait administratif, le contrôle doit pouvoir le saisir et l'apprécier.

Ses droits ne se bornent pas, d'ailleurs, à signaler les faits qui lui paraissent constituer une application défectueuse des règles en vigueur. L'article 4 donne mission aux contrôleurs de proposer toute mesure qu'ils jugeraient utile pour faire disparaître les abus ou pour simplifier et améliorer le fonctionnement administratif des services.

L'article premier du décret de réorganisation provisoire du 19 avril 1899 a déjà reconnu ce droit à l'inspection, à l'exemple de ce qui se passe depuis 1882 pour le contrôle de l'administration de l'armée, et lui a ainsi ouvert une voie féconde. A son tour, l'inspection des colonies a été confirmée dans la même attribution par l'article 54 de la loi de finances de l'exercice 1901. L'absence d'intérêt personnel, la faculté d'avoir des vues d'ensemble font, en effet, de tous les corps de contrôle de précieux auxiliaires des administrations centrales, à fin d'introduire la simplicité et l'unité dans la réglementation, en tirant parti des leçons de l'expérience. Il est des principes directeurs, si l'on peut s'exprimer ainsi, dont les règlements doivent constamment s'inspirer. Avec l'autonomie des services et les tendances individualistes qu'elle peut favoriser, il est bon, il est plus que jamais nécessaire, dans la marine, qu'un organe indépendant et étranger à l'action ramène constamment les conceptions particulières à l'idée d'un plan général, dans lequel chaque rouage, bien que spécialisé le mieux possible en vue de sa fonction propre, s'adapte au reste de la machine et en facilite la marche.

On a paru craindre qu'il ne soit très difficile, sinon impossible,

de concilier la nature de la délégation donnée au contrôle avec l'établissement d'une hiérarchie dans le corps. C'est là une crainte erronée, qui ne tient pas compte de la différence des points de vue où l'on doit se placer pour envisager les deux termes de la question. La délégation ministérielle garantit l'indépendance du contrôle vis-à-vis des services contrôlés. La subordination hiérarchique marque les positions des membres du contrôle les uns par rapport aux autres. Un corps de fonctionnaires ne se conçoit pas sans une hiérarchie, à moins que la mission de chaque membre du corps ne s'exerce isolément dans une sphère déterminée et ne s'y épuise, sans avoir besoin de produire des résultats combinés avec d'autres missions connexes.

Dans le système du projet de loi, la subordination hiérarchique est nécessaire pour permettre, d'une part, la répartition des membres du contrôle entre les trois rouages, leur affectation à des tâches partielles et distinctes, soit dans les ports, soit au ministère, soit dans les tournées d'inspection, d'autre part, la coordination et la centralisation des travaux effectués par chacun des contrôleurs. L'article 7 pourvoit à cette nécessité. Mais cette hiérarchisation du personnel et cette distribution intérieure des emplois ou des tâches ne font pas obstacle à l'indépendance du fonctionnaire dans l'accomplissement de sa mission. Les ordres qu'il reçoit de son chef hiérarchique n'affectent ni ses droits, ni ses rapports au regard des services qu'il a charge de contrôler. Ils n'affectent pas davantage sa responsabilité individuelle vis-à-vis du ministre au nom de qui il agit. Ils la circonscrivent seulement à un certain nombre d'opérations, celles-là même qu'il lui est ordonné de surveiller.

Dès lors que le même contrôleur ne pourrait suffire à la peine de suivre toutes les opérations administratives d'un port, dès lors qu'on a estimé indispensable de placer un certain nombre de fonctionnaires de cet ordre dans un arsenal, il a bien fallu, en tenant compte de leur maturité et de leur expérience plus ou moins grandes, leur assigner des besognes séparées et des services distincts à contrôler. Ce qui revient à dire qu'on a limité leur responsabilité à ces services, sans que cette limitation porte la moindre atteinte à l'indépendance originelle qu'ils tiennent de la délégation ministérielle.

L'objet du contrôle étant ce que le fait le projet de loi, il est

logique que les contrôleurs soient mis à même de l'atteindre. Aussi l'article 4 a-t-il le soin de spécifier que tous les magasins, ateliers, bureaux et autres établissements de la marine leur sont ouverts et que l'autorité maritime locale doit donner les ordres nécessaires pour leur permettre les revues d'effectifs et leur faciliter les recensements du matériel ou des approvisionnements de tout genre, ainsi que les vérifications de caisses. Il reconnaît également aux contrôleurs le droit d'exiger des administrateurs et des comptables communication de tous registres et rapports, ainsi que de *toute correspondance officielle concernant les actes administratifs et les faits de gestion et de comptabilité.*

Toutes ces prescriptions dérivent si manifestement de la nature du contrôle et sont tellement conformes à sa mission qu'elles ne paraissent pas susceptibles de soulever la moindre difficulté. Cependant, nous avons cru bon de souligner ce qui est relatif à la correspondance officielle administrative, parce que des doutes se sont élevés quant au droit des inspecteurs de se faire remettre une portion de cette correspondance et qu'ils ont donné lieu à une décision ministérielle défavorable au contrôle. Nous voulons parler d'une dépêche ministérielle du 16 août 1892, interprétative du décret de 1853, qui soustrait, même aux inspecteurs en chef et aux inspecteurs chargés de mission par le ministre, la correspondance officielle des préfets maritimes, des chefs du service de la marine dans les ports secondaires, et des directeurs dans les établissements hors des ports, ainsi que la correspondance des directeurs, chefs de service, chefs de détails et comptables, en ce qui concerne les questions de personnel et les échanges d'avis et d'opinions qui n'engagent aucune question d'une manière définitive.

Le contrôle s'est ému à bon droit de cette restriction. Dans l'enquête de 1894, l'inspecteur en chef de Toulon a soumis sur ce point à la commission des observations très judicieuses. Passe encore pour les questions de personnel où, si des droits ne sont pas en cause, nous n'apercevons pas d'intérêt général à sauvegarder et conséquemment de raisons pour le contrôle d'intervenir d'une façon utile. Il en est autrement de la correspondance qui contient des échanges d'avis et d'opinions. Puisque cette correspondance prend place dans des livres et des registres d'administration, elle a le

double caractère d'un commencement d'acte administratif et d'un document public. A ces deux titres, elle relève du contrôle.

Outre qu'il est malaisé de tracer une ligne de démarcation bien nette entre la portion de la correspondance qui n'a qu'un caractère de préparation et celle qui aboutit à la solution, ne sent-on pas que si l'on souscrit à cette distinction, on ouvre la porte à l'arbitraire des interprétations? Il dépendra de l'administrateur d'élargir ou de resserrer le cercle des correspondances provisoires et de ne livrer aux investigations du contrôle que ce qu'il lui conviendra de faire connaître. Car il demeurera seul juge de ce qui est simple échange d'opinions ou décision formelle. Au jugement de l'inspecteur en chef que nous venons de mentionner, si l'on se ralliait à cette manière de voir, on désarmerait le contrôle de tout moyen d'apprécier certaines opérations administratives pour le jugement desquelles la correspondance des fonctionnaires est l'élément le plus sérieux. Il existe, nous dit-on, de nombreux actes d'administration qui ne laissent aucune trace dans les documents de la comptabilité, attendu que les écritures n'y retiennent que les faits de gestion proprement dits. C'est dans la correspondance seulement qu'on retrouve les actes d'administration pure, de direction proprement dite, qui se rapportent à ces faits.

Le même inspecteur en chef fait encore remarquer qu'à lui seul le fait de la correspondance constitue souvent une obligation réglementaire, indépendamment de la décision finale, et que l'inspection a le devoir de veiller à l'accomplissement de cette obligation [1]. Il en

[1] « C'est ainsi que, lors du décès de marins ou de militaires présents au service, les conseils d'administration doivent aviser les familles par l'intermédiaire des municipalités.

« C'est ainsi encore que les commissaires de l'inscription maritime doivent correspondre avec les maires ou la gendarmerie au sujet des inscrits qui sont titulaires de sursis d'appel.

« Les mêmes fonctionnaires doivent rechercher, par tous les moyens, les familles des marins au nom desquels des sommes ont été déposées dans les caisses de l'établissement des invalides.

« De même, avant tout achat de quelque importance, l'administration du port où se prépare le marché doit consulter les autres ports, afin de savoir s'il sont en mesure de céder tout ou partie des matières nécessaires.

« L'inspection est chargée de veiller à ce que ces obligations soient remplies. N'est-il pas contradictoire que la correspondance où réside, pour les cas de l'espèce, la seule preuve de l'exécution des règlements, puisse lui être refusée comme échappant à ses investigations? » — *Commission extraparlementaire.* — *Délégations*, tome III, page 309.

conclut qu'il y a contradiction dans l'espèce à imposer au contrôleur une tâche, en lui refusant les moyens de la remplir.

C'est pour mettre fin à ces interprétations arbitraires et à ces restrictions dangereuses que l'article 4 contient la prescription que nous avons soulignée.

Un autre paragraphe du même article porte que les contrôleurs adressent leurs rapports au ministre. Cette disposition est textuellement reproduite de l'article 26 de la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée. Elle est conforme à la logique, puisque c'est du ministre seul que le contrôle tient sa délégation. Mais cette délégation s'exerçant près du préfet maritime ou du directeur, qui est le représentant du ministre à la tête de l'arsenal ou de l'établissement, et qui devient par là même responsable de l'exécution de ses ordres, la question s'est posée de savoir si l'on ne devait pas faire au contrôle une obligation *légale* de communiquer préalablement à l'autorité supérieure locale les rapports destinés au ministre, de même que les observations de détail faites aux services et demeurées vaines.

Votre commission avait même préparé à cet effet un article complémentaire, qu'elle a abandonné sur les conclusions du ministre de la marine lui-même. M. de Lanessan a déclaré que l'addition projetée était inutile et risquait d'être nuisible, en faisant régler par la loi des questions de procédure qui sont exclusivement du domaine du pouvoir exécutif.

Le but réel de la loi, a dit en substance M. de Lanessan, est de donner au ministre les moyens d'exercer sur tous les services de la marine un contrôle direct à l'aide d'un organisme qui relève immédiatement et exclusivement de lui. S'il n'exerce pas ce contrôle ou s'il l'exerce mal, il devra compte de sa négligence au pouvoir législatif, devant lequel il est responsable. Ce dernier pouvoir doit donc laisser au ministre le soin de régler lui-même, en toute liberté, les conditions dans lesquelles il usera des services de contrôle mis à sa disposition par la loi, de déterminer la nature des relations que ces services entretiendront soit avec lui-même, soit avec les préfets maritimes ou les directeurs des établissements qui sont ses représentants directs, soit avec les chefs des différents services d'action. Si la loi règle ces questions, elle fournit au ministre un moyen de se dégager de ses responsabilités, en prétextant que le contrôle a été

organisé d'une façon défectueuse. C'est de cette manière que le législateur a envisagé la question dans la loi sur l'administration de l'armée. Il a laissé au ministre le soin de régler, en toute indépendance et sous sa responsabilité, les détails du fonctionnement du contrôle qu'il mettait à sa disposition.

L'article complémentaire nous avait été inspiré par la préoccupation de préciser les relations des préfets maritimes et des directeurs des établissements hors des ports avec le contrôle local permanent et d'assurer *législativement* aux premiers le concours du second. Mais, d'une part, en n'établissant aucune distinction, ni réserve quant aux communications préalables imposées au contrôle, il infirmait le principe de la correspondance directe avec le ministre, principe qui est la sauvegarde et le corollaire de l'indépendance des contrôleurs. D'autre part, — et votre commission l'a reconnu, — la procédure proposée dans l'article nouveau était, à la fois, moins sûre et plus compliquée que celle tracée par les règlements en vigueur. Enfin, le droit absolu de réquisition qu'il visait à donner aux préfets maritimes et aux directeurs des établissements sur le contrôle local, tenu, d'après le nouvel article, de procéder, à leur requête, à *toutes* les vérifications que ceux-ci jugeaient nécessaires dans l'intérêt du service, supprimait tout recours possible au ministre, toute appréciation de sa part sur l'opportunité de la vérification exigée et sur la convenance d'en charger de préférence le service des missions.

Après avoir entendu le ministre de la marine, la commission a décidé de s'en tenir à la pratique actuelle. L'inspection résidente tient des règlements en vigueur le droit de correspondre directement avec le ministre. Il y aurait eu, avouons-le, quelque contradiction à enlever ce droit aux contrôleurs qui, aux termes des articles 1, 4 et 6 du projet de loi, ne relèvent que du ministre, agissent comme ses délégués directs et, pour l'exercice de leurs attributions, sont dans une indépendance entière de l'autorité supérieure du port ou de l'établissement auquel ils sont attachés. Le droit de correspondance directe ne fait pas obstacle au principe que les cahiers d'observations et rapports de l'inspection locale doivent, en règle générale, ne parvenir au ministre qu'après avoir été d'abord l'objet d'une instruction contradictoire auprès des services, puis d'une communication au préfet maritime en vue d'une solution immédiate ou, tout

au moins, des explications ou réponses qu'ils comportent. L'instruction du 8 juillet 1899 est formelle à cet égard. Nous avons fait observer dans le corps du rapport que cet examen préalable sur place assure la prompte expédition des affaires et la bonne marche du service, et qu'il sauvegarde les prérogatives du préfet maritime, ainsi que sa responsabilité de directeur supérieur de l'administration dans l'arrondissement. Comme l'explique le rapport de la commission de la marine à la Chambre sur le projet de loi, il met l'administration et l'autorité supérieure locales en mesure de faire droit sur-le-champ aux observations du contrôle, de remédier d'elles-mêmes aux irrégularités signalées ; dans le cas d'abstention ou d'opposition de leur part, il réunit du moins dans un même document tous les éléments de la solution par l'autorité centrale.

Mais actuellement, — et c'est là le point capital, — le droit de correspondance directe n'en est pas moins réservé, en ce sens que, si l'inspecteur en chef le croit nécessaire, il peut passer outre à la règle de la communication locale ; il a, *sous sa responsabilité et en motivant sa manière de procéder*, la faculté de saisir le ministre, sans délai et sans intermédiaire aucun, des faits, des questions qu'il juge inutile ou dangereux d'évoquer et de discuter sur place. Le ministre *apprécie* si cette transmission directe est justifiée soit par son objet lui-même, soit par les circonstances. Lorsqu'il estime qu'il y a lieu à communication préalable aux services mis en cause, il le fait savoir sans retard au chef de l'inspection résidente, qu'*il peut blâmer*, si son attitude n'est pas justifiée. Dans tous les cas, les choses restent en l'état, jusqu'à ce que la procédure normale ait été rétablie par le renvoi à l'inspection de son cahier d'observations ou de son rapport.

L'instruction du 8 juillet 1899 énumère les cas dans lesquels la transmission au ministre par l'inspection doit être immédiate, ceux, au contraire, où elle doit être précédée d'un examen sur place.

« En résumé, y est-il dit, l'instruction contradictoire précède « toujours l'envoi à Paris des rapports périodiques[1]. Elle précède,

[1] Cette prescription n'est applicable qu'aux deux rapports sur la situation des approvisionnements et sur les comptes des travaux. Le rapport de fin d'année n'étant plus qu'un résumé analytique des suites déjà données aux cahiers d'observations et aux rapports de l'inspection pendant l'année écoulée, est seulement communiqué au préfet ou au directeur de l'établissement. (Circulaire du 8 décembre 1900, *Bulletin officiel*, page 942.) (*Note de la direction du contrôle.*)

« en principe, celui des rapports éventuels et il n'est dérogé à cette « procédure que sur mes indications ou lorsque l'inspection le juge « nécessaire au bien du service. La règle est la même pour les « cahiers d'observations, qui doivent être l'objet d'une étude locale « préalable, toutes les fois que le contrôle résident n'a pas un « motif spécial et sérieux d'en saisir immédiatement le ministre. Au « contraire, les propositions tendant à modifier la réglementation « existante, ainsi que les études personnelles des fonctionnaires de « l'inspection, me seront invariablement transmises avant toute « communication sur place. » Cette dernière prescription est absolument conforme à la logique. Il ne saurait dépendre de l'activité d'esprit plus ou moins grande d'un contrôleur, de son goût plus ou moins vif pour les réformes, de saisir spontanément de questions demandant un examen approfondi des fonctionnaires qui ont, avant tout, à faire face chaque jour aux obligations d'un service d'action. Ces études, ces propositions n'ont de valeur et, pour ainsi dire, d'existence que si le ministre en adopte les termes, les fait siennes ou, du moins, les juge susceptibles d'une suite. Jusque-là, ce ne sont que des projets qui n'ont d'intérêt que pour le centre du département.

La disposition initiale de l'article 4 portant que « les contrôleurs adressent leurs rapports au ministre » a donc été maintenue sans aucune addition de nature à infirmer le droit du ministre de régler seul la procédure d'établissement et de transmission de ces documents, ainsi que les relations du contrôle résident avec les préfets maritimes et les directeurs des établissements hors des ports.

L'article 4 dispose que les contrôleurs « constatent les suites « données à leurs observations précédentes par les services compé- « tents ». Cette formule est, malgré son laconisme, assez importante pour retenir votre attention.

L'expérience de chaque jour prouve que, malheureusement, les errements défectueux, les pratiques abusives sont tenaces, difficiles à déraciner, et qu'en outre leur redressement se heurte aux lenteurs de procédure des bureaux. A la force d'inertie, qui se rencontre trop souvent dans toutes les administrations, le contrôle doit, sous peine de n'accomplir sa tâche qu'en partie, opposer un grand esprit de suite, une persévérance inlassable. Il ne saurait, son observation une fois faite, se désintéresser du résultat qui en res-

sortira, et encore moins lorsqu'il intervient une solution conforme, en perdre de vue l'exécution.

C'est ce qu'on entend dire par le paragraphe en question de l'article 4. Ce paragraphe se borne, comme de raison, à poser le principe; il laisse le soin des détails d'application aux décrets spéciaux qui, aux termes de l'article 3, détermineront le fonctionnement du service central de la direction du contrôle, du service des missions et du contrôle permanent des ports et établissements.

On remarquera aussi, dans l'article 4, la défense faite au contrôle de diriger, empêcher ou suspendre aucune opération. Cette interdiction est précise et générale. Elle écarte toute immixtion du contrôle dans l'administration, conséquemment tout danger de déplacement des responsabilités. L'administration est laissée libre d'agir, après les observations les mieux motivées du contrôle, même dans un sens contraire à ces observations. Quelque ligne de conduite qu'elle adopte, soit qu'elle se range à l'avis du contrôle, soit qu'elle passe outre, elle assume et garde pour elle seule la responsabilité de ses actes. Ce que nous avons dit de la nature du visa se trouve implicitement compris dans la défense intimée au contrôle.

Indépendamment des inspections permanentes ou temporaires, les contrôleurs peuvent être chargés par le ministre de la marine, en temps de paix comme en temps de guerre, de toutes études ou missions intéressant le bon ordre des finances et la régularité de l'administration dans la marine. Tel est le dispositif du dernier paragraphe de l'article 4. La formule est un peu vague. Elle n'en servira que mieux les vues du ministre pour réformer ou améliorer le fonctionnement des services de son Département. Il est bien entendu, d'ailleurs, que les prescriptions contenues dans les paragraphes précédents s'appliquent à ces études ou missions, notamment qu'il est interdit au contrôle, dans ces cas comme dans tous les autres, de se mêler à l'action pour la diriger, l'empêcher ou la suspendre.

### Articles 5 et 6.

Deux principes, en apparence contraires, se rencontrent dans l'article 5. Désormais, le corps du Contrôle n'aura plus aucune

assimilation, aucune correspondance de grade avec les autres corps de la marine. Néanmoins, ses membres continueront de jouir du bénéfice de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers.

Ces deux principes tendent au même but, l'indépendance du contrôle. Aux termes des ordonnances et des décrets en vigueur, les inspecteurs de la marine sont indépendants de l'autorité supérieure locale pour tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ; mais ils restent subordonnés au préfet maritime ou au directeur de l'établissement sous le rapport hiérarchique. Il est assez malaisé de définir avec précision l'ensemble des obligations qui constituent la dépendance hiérarchique, quand cette dépendance se distingue des devoirs professionnels. On a cru la désigner suffisamment par le terme général de discipline, sans toutefois que l'idée de discipline emportât avec elle dans cette circonstance l'idée d'obéissance et de soumission.

Il est donc admis sous le régime des décrets, qui a été jusqu'à ce jour celui de l'inspection de la marine, que l'inspecteur est le subordonné du préfet maritime sous le rapport disciplinaire. C'est une concession plutôt de forme que de fond, que les décrets ont cru devoir faire à la susceptibilité des préfets maritimes, très jaloux de leur autorité et portant cette jalousie dans les plus petits détails. Comme on ne voulait pas leur sacrifier l'indépendance de l'inspection, sous peine de frapper la fonction d'impuissance, et comme on tenait néanmoins à ménager leur amour-propre, en n'établissant à demeure dans l'arsenal aucun fonctionnaire qui ne relevât, sous quelque rapport au moins, de leur autorité, on s'est arrêté à cette cote mal taillée, qui consiste à dédoubler la personne de l'inspecteur, à le déclarer, en tant que délégué direct du ministre, libre de toute attache autre que celle de sa hiérarchie professionnelle, et à l'astreindre, en même temps, à la discipline militaire, en tant qu'assimilé aux autres officiers de la marine.

L'ambiguïté de cette situation saute aux yeux. Elle doit prendre fin comme toutes les fictions conventionnelles qui se heurtent à des réalités. L'indépendance d'un fonctionnaire se concilie mal avec la soumission de ce fonctionnaire à un supérieur qui n'appartient pas à sa profession. Aux termes des décrets, l'inspecteur est indépendant du préfet maritime. Il n'en est pas moins fâcheux, disait à ce propos M. Bouchard, que le contrôleur puisse être mis aux arrêts

par le contrôlé[1]. On alléguera vainement que les arrêts sont motivés par des fautes contre la discipline ; on ne pourra se dissimuler que la dignité de la personne en est atteinte et que le prestige du fonctionnaire en est amoindri. Le droit d'infliger une peine disciplinaire, même en dehors de l'exercice d'une fonction, implique, pour celui qui l'inflige, une idée d'autorité et, pour celui qui la subit, une idée de sujétion. La combinaison de ces deux idées n'est pas propre à rehausser aux yeux d'autrui la position du fonctionnaire puni.

D'ailleurs, comment séparer avec exactitude et netteté les choses qui sont du ressort de la discipline et celles qui font partie intégrante de la profession ? Dans le cas, que nous avons cité au cours de ce rapport, d'un inspecteur frappé pour un manquement à la discipline, la punition intervenait à l'occasion d'une note d'inspection, d'une lettre de service. En rédigeant cette note, le fonctionnaire accomplissait un acte de sa fonction, de même qu'il accomplissait un acte de sa fonction, en l'adressant au préfet maritime. Il avait omis de la terminer par la formule de salutation prescrite par le règlement sur le service à bord des bâtiments de la flotte. Le préfet a vu dans cette modification de formule un manquement à la discipline ; il a puni l'inspecteur.

Rien n'est plus équivoque qu'une pareille situation. On conçoit que les préfets maritimes soient désireux de la conserver, si l'inspection permanente est maintenue. Ils ont été unanimes sur ce point dans l'enquête de la commission extraparlementaire. Ce n'est pas une raison suffisante pour que nous laissions subsister une disposition réglementaire où la contradiction est flagrante dans les idées, sinon dans les termes, et où la pratique risque de démentir la théorie. Nous gagnerons à la supprimer de remettre les choses au point. Le contrôleur, n'étant plus assimilé aux officiers des autres corps de la marine, ne sera plus le subordonné hiérarchique du commandant en chef de l'arsenal. En cas de manquement de sa part à la discipline, le préfet maritime ou le directeur de l'établissement devra s'adresser au ministre, qui seul aura le droit de le blâmer ou de le punir. Cette procédure est une conséquence de l'article 6 qui dispose qu' « au point de vue de la discipline, les membres du « contrôle ne relèvent que du ministre et de leurs supérieurs dans

[1] *Commission extraparlementaire. — Délégations*, tome II, page 605.

« leur hiérarchie propre ». L'autorité du commandant en chef ne souffrira pas du changement survenu dans le caractère de l'inspecteur, qui reste étranger à l'action et dont l'indépendance sera, en pratique, ce qu'elle était réglementairement en théorie.

C'est encore le désir de mieux assurer cette indépendance qui nous fait adhérer à la proposition de conserver aux contrôleurs le bénéfice de la loi du 19 mai 1834. Le rapport de la commission de la marine à la Chambre explique fort bien la raison d'être de cette proposition : « Outre qu'ils sont appelés à vivre dans un milieu « militaire, ils sont exposés, au cours de leur mission, à soulever « autour d'eux de nombreuses hostilités. Il faut les mettre à l'abri « de représailles possibles. Le meilleur moyen d'y arriver est « évidemment de leur maintenir l'état d'officier, qui, avec toutes « les garanties dont la loi l'a entouré, constituera la sauvegarde la « plus sûre de leur indépendance. »

Un long débat s'est engagé dans la commission d'enquête extraparlementaire sur la dénomination du corps de l'Inspection[1]. Il s'est terminé par la substitution du terme de contrôleur à celui d'inspecteur. C'est également la dénomination que la Chambre a adoptée, comme étant de nature à mettre plus en relief l'importance du corps du Contrôle, dont les chefs, prenant le titre de contrôleurs généraux, se distingueront mieux des inspecteurs généraux placés à la tête des divers services d'action dans la marine.

En résumé, les dénominations des grades du contrôle de la marine seront identiquement celles du contrôle de la guerre, et il y aura entre la hiérarchie des deux corps une correspondance absolue.

L'article 5 et le tableau A, auquel il se réfère, règlent la hiérarchie du contrôle de la marine, son cadre et la répartition de ses membres entre ses trois parties.

On remarquera, en comparant le nouveau cadre aux effectifs

[1] Dans la commission d'enquête extraparlementaire, M. Prigent a demandé que l'appellation de contrôleur général fût donnée au grade le plus élevé de la hiérarchie, parce que l'appellation *en chef*, qui existe dans d'autres corps de la marine, y correspond à des grades moins élevés. M. Barbey, ainsi que M. Cabart-Danneville, a appuyé cette proposition, à laquelle l'amiral Brown de Colstoun s'est également rallié. MM. Bouchard et le chef d'état-major, vice-amiral Sallandrouze de Lamornaix, l'ont combattue.

M. le conseiller d'État Bouffet a clos la discussion par ces paroles : « Je crois que, pour rehausser la situation des inspecteurs vis-à-vis des corps contrôlés, il n'y a que des avantages à donner aux inspecteurs en chef le titre de contrôleur général. » *Commission extraparlementaire. — Commission plénière*, tome I, pages 496 et suivantes.

actuels de l'inspection, que, dans le tableau adopté par la Chambre, le nombre des contrôleurs-adjoints est réduit de 10 à 6 et celui des contrôleurs de 2e classe accru dans une proportion correspondante. On a voulu marquer par là le caractère du grade de contrôleur-adjoint, qui, ainsi qu'au Département de la guerre, doit être considéré comme une sorte de stage. En outre, par une perspective d'avancement rapide, on a espéré attirer vers le contrôle une élite de sujets prélevés dans les divers corps de la marine admis à concourir à son recrutement. Nous ne pouvons qu'applaudir à cette intention. Plus les fonctionnaires du contrôle se recommanderont par l'élévation de leur esprit et par leur savoir, plus ils s'imposeront à la considération des services contrôlés.

C'est avec intention, et en vue d'assurer à ces services des moyens d'action proportionnés à leurs rôles respectifs, que le projet du gouvernement répartit les effectifs du corps entre le service central, le service des missions et le service permanent des ports et établissements. Sans cette précaution, dont votre commission a, en dernière analyse, reconnu la sagesse, on s'exposerait à voir disparaître, un jour ou l'autre, l'équilibre, l'harmonie que le projet de loi s'est attaché à établir entre les trois rouages du contrôle, en réglant, d'après les données d'une expérience déjà longue, l'action de chacun d'eux dans l'œuvre commune. Tel ministre, partisan du contrôle purement mobile, désorganiserait les services locaux pour renforcer les missions. Alors, comme le disait M. de Lanessan à la commission, Paris deviendrait un sixième port, où affluerait le personnel de tous les autres. Inversement, un ministre, partisan exclusif de la permanence, réduirait à néant le service des missions. De son côté, le contrôle central pourrait, tour à tour, être doté de cadres excessifs ou ne compter que des effectifs insuffisants. L'institution serait complètement faussée, le but de la loi déjoué. La répartition figurant au tableau A, répond donc à une nécessité primordiale.

L'article 5 prévoit d'ailleurs la substitution possible, dans chaque groupe, de contrôleurs de 2e classe aux contrôleurs de 1re classe et *vice versa*. Il est indispensable, au double point de vue de l'affectation des contrôleurs aux postes répondant le mieux à leurs aptitudes et des facilités du service général, de conserver au ministre cette latitude.

Votre commission s'est finalement arrêtée, à la demande du

ministre de la marine lui-même, à un cadre constitutif de 38 unités seulement. L'article 3 prévoit, d'ailleurs, qu'un contrôle local permanent pourra être constitué « par la suite, dans tels établissements ou sur tels points du littoral que le ministre désignera ». Ce principe une fois posé, nous reconnaissons qu'on peut laisser au ministre responsable le soin de demander à la loi de finances la création d'emplois nouveaux que, devant des nécessités bien démontrées, les Chambres ne lui refuseraient pas.

### Article 7.

L'article 7 ne peut soulever aucune difficulté. Les affectations données au divers membres du corps du Contrôle sont en rapport avec leur grade et leur capacité présumée. Le choix des personnes est laissé au ministre de la marine, tant entre les contrôleurs généraux, d'une part, qu'entre les contrôleurs des deux classes, de l'autre. Responsable du fonctionnement du corps, le ministre doit être libre de disposer de ses délégués comme il le juge bon.

On s'expliquera sans peine que les contrôleurs-adjoints soient exclusivement attachés au contrôle local des ports. C'est dans les centres mêmes de l'activité maritime, sous la direction d'un contrôleur général et auprès de contrôleurs expérimentés, qu'ils doivent débuter dans la carrière. Ils ne sauraient, avant cet apprentissage, être affectés utilement soit au service central de la direction du contrôle, soit au service des missions, soit même aux établissements hors des ports.

Le roulement prévu au dernier paragraphe de l'article 7 a pour but de remédier aux inconvénients possibles d'une résidence prolongée, en ce qui concerne les rapports des contrôleurs avec les fonctionnaires des autres services. Nous nous sommes assez longuement appesantis sur ce point pour nous dispenser d'y revenir, si ce n'est pour signaler les facilités que la division en sections du service du contrôle dans les ports offre au point de vue des affectations successives des contrôleurs en sous-ordre.

### Articles 8 et 9.

Les articles 8 et 9 du projet déterminent les règles applicables à la première formation du corps du Contrôle, ainsi que celles qui,

par la suite, en régiront le recrutement et l'avancement. Tout ce qui est de nature à justifier le texte desdits articles a été mis en lumière dans le rapport fait à la Chambre des députés sur le projet de loi. Ce texte a été maintenu dans sa teneur par votre commission qui, après un examen approfondi, a renoncé aux modifications qu'elle s'était d'abord proposé d'introduire dans l'article 8. Elles auraient eu, notamment, le grave inconvénient de ne pas réserver les droits des candidats admissibles lors du dernier concours pour le grade d'inspecteur-adjoint.

Bien qu'elle ne se soit pas traduite sous forme d'addition au projet voté par la Chambre, la question s'est posée également de maintenir l'accès du corps du Contrôle aux officiers d'infanterie et d'artillerie des troupes coloniales.

En ce qui concerne les premiers, tout lien étant rompu entre eux et la marine, on ne voit pas pourquoi on leur conserverait indéfiniment le droit d'entrer dans un corps appartenant à un autre ministère et qui, d'ailleurs, n'a plus à exercer le contrôle administratif des troupes.

La situation n'est pas absolument la même à l'égard des officiers d'artillerie qui continuent à prêter leur concours au Département de la marine. Mais les officiers ainsi détachés du ministère de la guerre ne le sont qu'à titre provisoire et pour un temps limité. Il semble donc bien difficile, étant données les multiples obligations professionnelles qui découlent pour eux de cette situation, qu'ils puissent acquérir la connaissance approfondie et pratique des lois et des règlements administratifs spéciaux à la marine et se mettre en mesure de rendre dans le contrôle de ce Département de très utiles services. Ils trouveront, d'ailleurs, une compensation dans l'accès au contrôle de la guerre et à l'inspection des colonies. Si, par la suite, on vient à créer un corps d'ingénieurs d'artillerie navale, relevant exclusivement du ministre de la marine, ces ingénieurs pourront, sans conteste, être appelés à concourir au recrutement du corps du Contrôle de la marine.

Nous estimons donc que la décision présidentielle du 24 janvier 1901 sauvegarde dans une juste mesure les intérêts des officiers d'artillerie et d'infanterie de marine qui, avant d'être fixés sur le rattachement à la guerre des troupes coloniales, avaient envisagé la possibilité d'entrer dans l'inspection de la marine. Cette décision,

contresignée par les ministres de la marine et de la guerre, admet, à titre transitoire et jusqu'au 7 juillet 1904 exclusivement, les officiers promus capitaines dans les troupes de la marine avant le 7 juillet 1900, date de la promulgation de la loi, à se présenter au concours d'inspecteur-adjoint des services administratifs de la marine. Il est bien entendu que la loi à intervenir laisserait subsister pour le grade de contrôleur-adjoint le bénéfice de ces dispositions transitoires. A notre sens, elle ne saurait aller plus loin.

En résumé, nous estimons que les articles 8 et 9, tels qu'ils ont été votés par la Chambre des députés, forment un tout bien lié et qu'il n'y a aucune raison sérieuse d'y apporter de changement.

### Article 10.

Notre conclusion sera la même en ce qui concerne l'article fixant les limites d'âge et les tarifs de pensions.

L'application au contrôle de la marine des limites en vigueur pour le contrôle de l'armée est une conséquence logique de l'assimilation de ces deux corps pour tout ce qui touche au statut et à la hiérarchie. Il ne faut pas oublier que les officiers de l'inspection ont tous fait d'assez longues périodes de service à la mer ou aux colonies. Si l'on veut que les contrôleurs ne se confinent pas dans un rôle de bureau, si l'on veut qu'ils circulent sans cesse dans les magasins, sur les chantiers et dans les ateliers, ce qui est la véritable conception de leurs fonctions, il ne faut pas les maintenir en activité, lorsqu'ils sont usés par l'âge et par les fatigues du service. Le rajeunissement des cadres s'impose, si l'on tient à rendre le contrôle aussi vigoureux qu'il doit l'être. Cette mesure n'aura d'effet immédiat que pour deux inspecteurs en chef qui passent au cadre de réserve environ un an plus tôt qu'avec la limite de 65 ans, soit approximativement, une anticipation de dépense de 15,000 francs. Puis, à partir de 1905, elle produira un effet graduel que l'éventualité des promotions au grade supérieur ne permet pas, d'ailleurs, de chiffrer d'une façon utile, mais qui, étant donné l'effectif restreint du corps, ne constitue pas une charge appréciable, soit pour la dette viagère, soit pour le budget de la marine.

Votre commission avait d'abord songé à adopter, à titre exceptionnel, des dispositions transitoires pour les inspecteurs en chef

aujourd'hui en fonctions. Ils seraient restés soumis aux limites d'âge actuellement fixées pour le grade dont ils sont titulaires, si, par l'effet de la loi à intervenir, ils ne sont pas promus au grade supérieur, ou, d'après l'addition projetée à l'article 10, appelés à bénéficier d'une augmentation du taux de leur pension de retraite. Après discussion, il a été reconnu qu'à ne considérer que des intérêts privés, semblable mesure pourrait également être réclamée au profit des inspecteurs de 1re classe et de 2e classe, qui ne sont nullement assurés de recevoir un avancement, avant d'être atteints par la nouvelle limite d'âge. Cette extension, logique cependant, aurait pour résultat de retarder indéfiniment l'application d'une réforme jugée nécessaire.

A la marine, comme à la guerre, l'exercice du contrôle suppose des qualités d'endurance physique et notamment une activité que l'âge diminue fatalement. Pourquoi les inspecteurs en chef actuels seraient-ils autorisés à exercer jusqu'à 65 ans, alors que le législateur estime qu'à 62 ans les contrôleurs généraux de 2e classe doivent être mis à la retraite? Ou bien l'abaissement de la limite d'âge est inutile, et il faut le repousser complètement, ou bien il répond aux nécessités du service, et, dans ce cas, il doit s'appliquer également à tous ceux qui font aujourd'hui partie du corps de l'Inspection. Il n'existe aucun motif légitime de déroger à une mesure générale au profit de quelques individualités. Réalisé à l'occasion d'une réorganisation intégrale du service, qui a presque le caractère d'une création nouvelle, le rajeunissement des cadres ne saurait froisser aucune susceptibilité. Les expressions « ou appelés à bénéficier d'une augmentation du taux de la pension de retraite » sont, d'ailleurs, sans portée pratique. La pension de contrôleur général de 2e classe reste, en effet, identique à celle d'inspecteur en chef.

En résumé, votre commission, frappée de ces considérations, a maintenu l'article 10 dans sa teneur primitive.

Quant à ce qui a trait aux tarifs de pensions, son adoption n'aura d'autre conséquence financière que de substituer aux taux actuels (6,000 francs, minimum, et 8,000 francs, maximum) un taux variant entre 7,500 francs, minimum, et 10,500 francs, maximum, pour les deux contrôleurs généraux de 1re classe. C'est seulement dans ce grade qu'il y aura augmentation de charges pour la dette viagère, et, en cas d'admission au cadre de réserve, pour le budget de la

marine, du fait de l'application au nouveau corps des tarifications en vigueur pour le contrôle de l'armée, d'après le tableau de correspondance annexé à la loi du 15 novembre 1890. Dans les quatre autres grades, rien ne sera changé à la situation actuelle des inspecteurs de la marine, qui ont déjà les mêmes taux de pensions que les contrôleurs de la guerre des grades équivalents. La parité de traitement sera donc simplement étendue au grade le plus élevé de la hiérarchie de l'inspection, qui, depuis le décret du 19 juin 1900, correspond au grade de vice-amiral, sans que la loi nécessaire pour modifier les tarifs du 5 août 1879 soit encore intervenue.

Il n'existe d'ailleurs aucune raison pour que le corps du Contrôle de la marine, recruté dans le personnel naviguant et appelé à continuer à vivre dans le milieu maritime, passe du régime de la loi du 18 avril 1831 et lois subséquentes concernant les pensions de l'armée de mer sous le régime de la loi du 11 avril 1831 applicable à l'armée de terre. Une pareille mesure aurait même des conséquences absolument anormales. Il y a encore plus de motifs de conserver, à cet égard, au contrôle son statut maritime, depuis que le rattachement des troupes au Département de la guerre a fait disparaître de son recrutement les officiers d'artillerie et d'infanterie de marine. C'est donc uniquement au point de vue des tarifs de pensions qu'il y aura assimilation entre les contrôleurs de la marine et ceux de la guerre. Au point de vue des droits, du mode de décompte des services et des bénéfices de campagne, les premiers demeureront régis, ainsi que leurs veuves et leurs orphelins, par les lois et décrets en vigueur sur les pensions de retraite de l'armée de mer.

La création d'un cadre de réserve pour les contrôleurs généraux de l'administration de la marine est comprise implicitement dans cette phrase de l'article 10 : « Les limites d'âge pour le passage des « contrôleurs généraux dans le cadre de réserve..... du corps du « Contrôle de l'armée sont applicables aux membres du corps du « Contrôle de la marine. » Le contrôle de la guerre possédant pour ses hauts fonctionnaires un cadre de réserve, il est logique et équitable d'accorder le même bénéfice à leurs collègues de la marine. C'est une conséquence de l'assimilation des deux corps par l'article 6 du projet de loi, en tout ce qui touche au statut militaire, à la hiérarchie, aux honneurs et préséances.

### Article 11.

L'article 11 et le tableau B ont pour objet de fixer législativement, pour les différentes positions, les tarifs de solde des fonctionnaires du contrôle. C'est ce qui a déjà été fait pour le corps des officiers de marine par l'article 10 de la loi du 10 juin 1896 et par l'article 16 de la loi du 24 décembre de la même année. Il est bien entendu qu'il ne s'agit ici que de la solde proprement dite. L'article 11 laisse, en effet, à des décrets, le soin de déterminer les différentes indemnités à attribuer aux fonctionnaires du contrôle (résidence dans Paris, frais de bureau, frais d'employés, indemnités de route et de séjour, etc...). Le contrôle restera, en un mot, pour ces allocations, dont l'essence même est d'être variables suivant les circonstances, sous le même régime que les autres corps de la marine. Aller plus loin serait créer pour ce Département un régime d'exception et retirer au ministre un droit nécessaire dont jouissent tous ses collègues.

Nous nous référons purement et simplement aux considérations qui ont été développées dans le rapport fait au nom de la commission de la marine à la Chambre des députés, en ce qui concerne le taux et la nature des soldes proposées, ainsi que les conséquences financières qu'entraînera le vote du projet de loi. A cet effet, nous croyons devoir placer ces considérations sous les yeux du Sénat :

« En ce qui concerne le budget de la marine, l'application aux nouveaux effectifs des tarifs de solde prévus au tableau B et des indemnités visées par l'article 11 (résidence dans Paris, frais de bureau, d'employés, etc.), fait ressortir à 441,261 francs le total des allocations à inscrire au chapitre II (Direction du contrôle : Service central et Service des missions), et au chapitre VII (Contrôle permanent des ports et établissements).

« Les crédits demandés pour l'inspection dans le projet de budget de l'exercice 1900 s'élèvent à :

| | | |
|---|---|---|
| | 124,550 fr. | (chap. II) |
| | 259,200 | (chap. VII) |
| Ensemble. . . . . . . | 383,750 fr. | |

« La réorganisation de l'institution se traduira donc par une

augmentation de dépense de 57,511 francs dans laquelle la majoration du fonds d'abonnement pour frais d'employés figure pour 6,641 francs.

« Aux termes de l'article premier du décret du 13 juin 1899 (*B. O. de la Marine*, p. 810) le directeur du contrôle au ministère de la marine et les chefs du service de l'inspection dans les ports et établissements hors des ports disposent, pour le travail matériel de vérifications, d'écritures et d'archives, d'employés, sans lien direct avec l'État, qu'ils choisissent eux-mêmes parmi les officiers et agents titulaires d'une pension de retraite ou d'une pension proportionnelle et qu'ils licencient à leur volonté.

« Un crédit global de 41,359 francs leur est alloué à ce titre. Il paraît indispensable de le porter à 48,000 francs[1]. Le recrutement de ces utiles auxiliaires ne pourra, en effet, être invariablement assuré, dans de bonnes conditions, parmi les retraités offrant des garanties d'instruction générale et d'aptitude professionnelle, qu'autant que la rémunération à leur accorder deviendra acceptable. Or, à l'heure actuelle, elle dépasse rarement, dans les ports militaires, le chiffre de 1,000 francs par an, pour les mieux partagés. Un traitement moyen de 1,200 francs n'aurait, à notre avis, rien d'excessif.

« Remarquons, d'ailleurs, que dans l'hypothèse d'une adoption immédiate du projet de loi, l'augmentation de dépense de 57,511 francs ne serait atteinte intégralement qu'à partir de la quatrième année, c'est-à-dire lorsque, les inspecteurs-adjoints actuels réunissant tous les conditions de grade exigées pour être promus contrôleurs de 2[e] classe, le cadre de ce grade pourrait être porté au complet réglementaire. Il y aurait, de ce chef, à faire état d'une atténuation de dépense d'environ 8,000 francs pendant les deux premières années, et de près de 4,000 francs pendant la troisième.

« Aux 441,261 francs représentant, à effectif complet, les alloca-

[1] Postérieurement au dépôt à la Chambre du rapport relatif au projet de loi sur le contrôle, un décret du 25 août 1900 a accordé leur autonomie aux services d'action dans les arsenaux. Cette réforme a conduit à modifier la répartition du service entre les inspecteurs résidents et à adopter une division par sections. Par voie de conséquence, il a fallu améliorer le recrutement des employés de l'inspection et renforcer leur effectif. Une décision présidentielle du 26 janvier 1901 a porté à 51,690 francs le fonds d'abonnement pour frais d'employés. (*Note de l'auteur.*)

tions nouvelles de solde et d'accessoires de solde des fonctionnaires du contrôle, il faut, pour obtenir le coût total de ce service, ajouter certaines dépenses qui, dans la forme actuelle du budget de la marine, sont fondues, dans des chapitres communs, avec celles de même nature afférentes aux divers corps. Ces dépenses resteraient à peu près d'ailleurs, avec l'organisation nouvelle du contrôle, ce qu'elles sont aujourd'hui pour l'inspection. Elles consistent en frais de route et de séjour payés à l'occasion des missions et des déplacements de personnel, en frais de mobilier, de chauffage, d'éclairage et de gardiennage des bureaux, en frais d'impressions, de reliures et d'abonnement aux publications officielles.

« Sur les bases des allocations actuelles, qui seraient maintenues, et de la moyenne connue des dépenses de matériel proprement dites, en tenant compte, d'autre part, de la création, dans le cadre du corps, de deux unités nouvelles, elles n'atteindraient assurément pas le chiffre de 58,739 francs qui, ajouté aux 441,261 francs prévus aux chapitres II et VII, formerait, pour le fonctionnement intégral du contrôle administratif dans la marine, un ensemble de 500,000 francs.

« Si de cette dépense globale de 500,000 francs on rapproche le total des opérations dépassant aujourd'hui 335 millions dont l'inspection doit surveiller la régularité, l'effort demandé au Parlement en faveur du contrôle ne paraîtra certainement pas excessif.

« Il l'est encore moins à la veille pour les Chambres de statuer, à l'occasion de l'augmentation de la flotte, de l'outillage des ports de guerre et de l'établissement des bases d'opérations de la flotte, sur de nouvelles demandes de crédits se chiffrant par plusieurs centaines de millions.

« On ne saurait imposer au pays des sacrifices aussi considérables sans renforcer le contrôle intérieur des divers services qui dirigent ou gèrent les intérêts d'ordre économique, administratif, financier et comptable confiés par les pouvoirs publics au Département de la marine, sans donner au corps chargé de l'exercer, au nom du ministre, les effectifs et l'autorité nécessaires pour tenir la main à l'application de la règle, prévenir ou arrêter les abus.

« Les conséquences financières de la réforme projetée ne constituent donc pas des charges excessives, si l'on veut bien considérer la puissance de l'organe qu'il s'agit de consolider et les services

qu'on peut en attendre. Ayant toute la responsabilité, le ministre doit savoir tout ce qui se passe dans son Département. »

**Article 12.**

L'utilité ou, pour mieux dire, la nécessité de l'article 12 est d'une évidence telle que nous nous dispenserons à ce sujet de toute réflexion.

Comme conclusion des considérations qui précèdent, votre commission de la marine vous propose d'adopter, après la Chambre des députés, le projet de loi suivant :

(*Le texte du projet est conforme au texte de la loi du 2 mars* 1902 *reproduite plus loin.*)

---

## DISCUSSION DEVANT LE SÉNAT, DU PROJET DE LOI

ADOPTÉ PAR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PORTANT

### Organisation du corps du Contrôle de l'Administration de la marine [1].

---

*Séance du* 13 *février* 1902.

M. LE PRÉSIDENT. — L'ordre du jour appelle la 1re délibération sur le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine.

Je dois, avant l'ouverture de la discussion générale, donner connaissance au Sénat du décret suivant :

« Le Président de la République française,

« Vu l'article 6, § 2, de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, qui dispose que les ministres peuvent se faire assister, dans les deux Chambres, par des commissaires désignés pour la discussion d'un projet de loi déterminé ;

[1] Le texte de la discussion est accompagné de notes qui en contiennent le commentaire.

« Sur la proposition du ministre de la marine,

« Décrète :

« Art. 1er. M. Châtelain, inspecteur général des services administratifs de la marine, directeur du contrôle, est désigné, en qualité de commissaire du gouvernement, pour assister le ministre de la marine devant la Chambre des députés et devant le Sénat dans la discussion du projet de loi portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine.

« Art. 2. Le ministre de la marine est chargé de l'exécution du présent décret.

« Fait à Paris, le 4 avril 1900.

**ÉMILE LOUBET.**

« Par le Président de la République :

« *Le ministre de la marine,*

« DE LANESSAN. »

M. Delobeau a demandé la parole pour une question préjudicielle.

M. COMBES, *rapporteur*. — La Chambre des députés a déclaré l'urgence, monsieur le Président.

M. LE PRÉSIDENT. — La demandez-vous ?

M. LE RAPPORTEUR. — La commission la demande, d'accord avec le Gouvernement.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Je demande la parole contre l'urgence.

M. LE PRÉSIDENT. — M. Delobeau ayant demandé la parole pour une question préjudicielle, j'estime qu'il y a lieu de la lui donner tout d'abord. Je la donnerai ensuite à M. l'amiral de Cuverville contre l'urgence. (*Adhésion.*)

La parole est à M. Delobeau.

M. DELOBEAU. — Messieurs, le projet de loi qui vous est soumis a pour conséquence une augmentation de dépenses, et c'est pour cela que j'estime, avec la minorité de la commission de la marine à l'examen de laquelle il a été soumis, qu'il y aurait lieu de le renvoyer à la commission des finances.

Voici les raisons qui justifient ma proposition :

Il y aura, par suite de l'augmentation des cadres des officiers du contrôle, une première augmentation de dépenses; il y en aura une seconde, plus sensible, par suite de la création de nouveaux grades.

L'augmentation résultera encore de l'abaissement de la limite d'âge. Par conséquent, il y aura, en outre, au point de vue de la retraite, une augmentation de dépenses.

J'ajoute que le projet de loi dont le Sénat est saisi aura une répercussion sur le projet de loi dont M. le ministre de la marine a saisi la Chambre des députés, et qui tend à abaisser la limite d'âge pour tous les officiers des corps auxiliaires de la marine.

Si l'on adoptait isolément, en détachant cette disposition du projet présenté au mois de décembre 1900, l'abaissement de la limite d'âge pour la retraite des officiers du corps de l'Inspection des services administratifs,

sans modifier celle des officiers du Génie maritime, du Commissariat, du service de santé de la marine, des ingénieurs hydrographes, ce serait créer un précédent et préjuger la question, car on serait, par voie de conséquence, amené fatalement à faire subir le même traitement aux autres officiers des corps auxiliaires de la marine [1].

Cette mise à la retraite anticipée représente une somme assez considérable qui viendrait grever le budget de l'État.

Permettez-moi de vous citer quelques chiffres à l'appui des observations que j'ai l'honneur de vous présenter.

Actuellement, l'inspecteur général du contrôle a, comme solde nette, 14,960 francs. Le contrôleur général de 1re classe — je parle de la solde à terre parce que, généralement, ces officiers n'embarquent pas — a, comme solde nette, 18,960 francs.

En somme, — et je prends ces chiffres dans le rapport de M. Gerville-Réache, — les dépenses, en ce qui touche l'inspection, s'élèveraient, d'après le budget de 1901, à 368,000 francs. Avec le projet qui nous est soumis, l'inspection transformée en contrôle, affaire de nom seulement, la dépense s'élève à 500,000 francs [2].

De plus, les retraites, par l'effet de l'anticipation et de l'abaissement de la limite d'âge, entraîneront une dépense supplémentaire de 18.000 francs.

Je crois, Messieurs, que ces chiffres sont assez importants pour impressionner le Sénat et pour qu'il juge à propos de renvoyer le projet de loi à la commission.

Je ne sais pas ce qu'en pensera la commission des finances.....

M. Victor LEYDET. — Elle siège en ce moment.

M. DELOBEAU. — .....Mais je vois à son banc M. le Président de cette commission; il pourra donc parler en son nom et donner son avis, s'il croit devoir le faire.

Telles sont les observations que j'avais à présenter; c'est une simple motion préjudicielle que je soumets au Sénat. Je n'aborde pas le fond de ce projet de loi. Je demande seulement que la commission des finances en soit saisie pour donner son avis au point de vue de son effet sur les finances publiques et de l'augmentation de dépenses qu'il doit entraîner. (*Marques d'approbation sur un certain nombre de bancs.*)

M. Hervé DE SAISY. — Vous avez cent fois raison.

M. COMBES, *rapporteur*. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. le rapporteur.

M. LE RAPPORTEUR. — Messieurs, mon honorable collègue, M. Delobeau,

[1] Le corps du Contrôle a une mission toute spéciale à remplir dans le Département de la marine, aussi son statut, son organisation diffèrent-ils notablement des règles en vigueur pour les autres corps de la marine ; par conséquent, l'avis qu'émet M. Delobeau est purement gratuit et rien n'oblige le ministre à abaisser les limites d'âge parce que celles des contrôleurs de la marine sont réglées comme dans le contrôle de l'armée. Si désirable que soit la mesure, elle ne découle pas nécessairement de ce qu'on aura fait pour le contrôle.

[2] M. Delobeau majore les prévisions de dépenses pour les besoins de la cause qu'il soutient, — l'accroissement de dépenses prévu est d'environ 60,000 francs.

me permettra tout d'abord d'exprimer mon étonnement de la motion dite préjudicielle qu'il apporte à cette tribune. Comment! voilà plus de huit mois que la commission de la marine est saisie du projet de loi, qu'elle l'a examiné avec toute l'attention qu'il mérite! Voilà plus de huit mois que M. Delobeau et la minorité de la commission l'ont combattu dans son principe et dans ses dispositions de détail.

Jamais, jusqu'à ce jour, cette minorité n'a eu l'idée de demander à la commission de la marine de soumettre son travail à la commission des finances; jamais elle n'a pensé que cette question pût même se poser. C'est au dernier moment, alors que nous avons arrêté un jour fixe pour la discussion qu'on vient soulever la question préjudicielle.

Si je ne connaissais la sincérité de M. Delobeau, je verrais dans cette motion ce que certainement il n'a pas voulu y mettre, mais ce qu'on pourrait être tenté d'y soupçonner, un moyen dilatoire d'échapper au vote du projet de loi[1]. J'ai d'ailleurs des raisons à vous donner qui lèveront les scrupules que le Sénat aurait pu concevoir en écoutant notre collègue.

Le renvoi à la commission des finances s'explique en deux cas : en premier lieu, quand on est en présence d'une dépense indéterminée, et qu'on a besoin d'en préciser le chiffre, avant de la soumettre au vote de l'Assemblée; en second lieu, lorsque cette dépense est d'une telle nature qu'elle peut compromettre l'équilibre budgétaire, ou entraîner pour les finances de l'État un surcroît de charges très appréciable. Voilà les deux seules circonstances dans lesquelles un renvoi à la commission des finances peut être justifié.

Or, Messieurs, quelle est la situation actuelle?

Sommes-nous en face de dépenses indéterminées? Pas le moins du monde; la dépense que vous aurez à voter se trouve indiquée très nettement dans le rapport de la commission. M. Delobeau lui-même l'a fait connaître à l'instant; elle est d'environ 50,000 francs.

Donc, au point de vue du chiffre de la dépense, vous êtes en présence d'une situation tout à fait définie. Quand le moment viendra de statuer sur l'article du projet de loi qui s'y rapporte, il vous appartiendra de dire si vous entendez voter cette dépense, qui a trait pour la plus grande partie au traitement du corps des inspecteurs ou, au contraire, la repousser et maintenir les traitements actuels.

La commission des finances ne vous apporterait sur ce point aucune lumière nouvelle.

Est-ce que, par hasard, ce chiffre de 50,000 francs vous paraît tellement considérable que vous ayez le devoir de reculer devant une réforme de laquelle la commission de la marine et le Gouvernement se promettent les résultats les plus sérieux pour régulariser l'emploi des fonds que vous

[1] Il ressort des débats que M. Delobeau, après avoir pris part à l'examen du projet de loi comme membre de la commission de la marine, pendant près de huit mois, a attendu l'ouverture des débats pour présenter sa motion, — il s'agit donc bien d'un procédé dilatoire qu'il a tenu en réserve jusqu'au dernier moment. L'opposition de l'honorable sénateur à l'égard du contrôle de la marine avait déjà percé au cours de la commission d'enquête extraparlementaire.

allouez à la marine? Cette somme de 50,000 francs est-elle de nature à compromettre l'équilibre de nos finances? Il faudrait véritablement un parti pris pour le déclarer!

M. Delobeau ne s'est pas contenté d'alléguer cette première dépense, qui est tout à la fois connue et trop minime pour empêcher le Sénat d'accepter une organisation qui se recommande par les perspectives les plus louables, et, notamment, par un emploi aussi régulier que possible des sommes données à la marine. (*Très bien! très bien! sur plusieurs bancs.*) Il vous a dit qu'il y aurait répercussion de ce projet sur d'autres, par exemple sur le projet d'abaissement de la limite d'âge des membres des corps auxiliaires.

Une première observation s'offre à moi. Comment M. Delobeau peut-il parler d'assimilation, alors que notre projet a pour objet de la détruire? Oui, jusqu'à présent, le corps du Contrôle était assimilé aux corps auxiliaires de la marine et il était placé par cette assimilation sous l'autorité du préfet maritime au point de vue hiérarchique. Mais notre projet de loi supprime toute assimilation. Ne parlez donc pas d'assimilation entre le corps du Contrôle et les corps auxiliaires. C'est un fait du temps passé.

En outre, M. Delobeau a commis une erreur, que je suis bien aise de détruire tout d'abord, quand il a dit que le projet augmente le traitement du directeur du contrôle ou du contrôleur général de 1re classe.

Je ne veux pas laisser le Sénat sous le coup de cette déclaration parce qu'elle pourrait gêner, à l'occasion, M. le directeur du contrôle dans la défense du projet.

Le directeur du contrôle jouit actuellement du traitement qui sera le sien quand vous aurez voté le projet de loi.

En abaissant la limite d'âge, il est vrai, vous anticipez un peu le moment où les membres du corps du Contrôle jouiront de leur pension de retraite. Mais n'est-ce donc rien, dans un corps qui va être chargé d'un service beaucoup plus actif que par le passé, que de ménager ses forces et d'être sûr qu'on aura désormais affaire à des inspecteurs que l'âge n'aura pas assez atteints pour leur enlever toutes leurs facultés; à des inspecteurs qui pourront, au choix du ministre, devenir, d'inspecteurs sédentaires, inspecteurs mobiles et, par conséquent, se transporter à des distances souvent considérables, franchir les mers, aller en Algérie, à Saïgon, dans les pays d'Extrême-Orient.

Est-ce que cette considération, qui est tout à l'avantage de l'intérêt public, ne doit pas peser dans vos esprits de la même façon que pèsent les considérations qui se rapportent aux autres fonctionnaires de l'État chargés d'un service pénible et difficile? Je croirais faire injure au Sénat en insistant sur ce point.

Je me résume : vous n'avez aucune raison sérieuse de renvoyer le projet de loi à la commission des finances. Vous êtes en présence de dépenses qui sont parfaitement connues. A ce point de vue vous n'avez pas à attendre de la commission des finances des déclarations autres que celles qui sont consignées dans mon rapport. En conséquence, d'accord avec le Gouvernement, je demande au Sénat de retenir ferme le projet de loi et de repousser la motion préjudicielle de l'honorable M. Delobeau. (*Très bien! très bien!*)

M. Delobeau. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. Delobeau.

M. DELOBEAU. — Un mot seulement, Messieurs, pour répondre à la première objection qui a été présentée. Notre honorable collègue M. Combes a bien voulu me donner une leçon de procédure. En ma qualité d'ancien officier ministériel, je crois avoir quelque expérience de la procédure, même parlementaire. M. le rapporteur m'a reproché de ne pas avoir présenté la motion de renvoi pour avis à la commission des finances au cours des débats devant la commission de la marine.

Je lui répondrai que le règlement s'oppose à ce qu'une pareille demande soit faite avant que le rapport soit déposé.

M. LE RAPPORTEUR. — M. Raynal, il y a deux jours, nous a prouvé le contraire.

M. DELOBEAU. — Le règlement veut que le rapport soit déposé de façon à ce que la commission des finances puisse le connaître. M. Raynal a demandé le renvoi à la commission des finances; mais celle-ci ne l'a accepté que sous la réserve du dépôt effectif du rapport.

M. CABART-DANNEVILLE. — Et à la condition qu'il fût distribué.

M. LE RAPPORTEUR. — Notre rapport est déposé depuis trois semaines.

M. DELOBEAU. — Je dis, et je ne crois pas me tromper, que le renvoi à la commission des finances, aux termes du règlement, ne peut pas être demandé avant le dépôt du rapport.

M. le marquis DE CARNÉ. — Et sa distribution !

M. DELOBEAU. — Je ne vais pas jusque-là ; mais en tout cas il faut que le dépôt ait été effectué.

Messieurs, je vous ai indiqué par ailleurs que c'est une question de principe : lorsque les finances de l'État doivent être engagées d'une certaine façon, la commission des finances doit donner son avis.

Je ne préjuge rien du fond. La mesure que j'ai proposée n'a pas du tout pour objet d'employer des moyens dilatoires, suivant le terme de procédure que veut bien employer mon honorable collègue. J'ai cru de mon devoir, au nom de la minorité de la commission, de demander au Sénat le respect de son règlement et, par suite, le renvoi du projet à la commission des finances.

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — Le Gouvernement repousse le renvoi, d'accord avec la commission.

M. LE PRÉSIDENT. — Je consulte le Sénat sur la question du renvoi à la commission des finances.

M. Félix MARTIN. — Monsieur le Président, est-ce que ce renvoi n'est pas obligatoire, d'après l'article 22 ?

M. LE RAPPORTEUR. — Il n'est pas du tout obligatoire.

M. DELOBEAU. — Je n'ai jamais dit qu'il le fût.

M. LE PRÉSIDENT. — C'est le Sénat qui, par son vote, tranchera cette question.

M. Félix MARTIN. — L'article 22 dit ceci : « Si les conclusions sont favorables au projet, elle est tenue de les communiquer à la commission nommée comme il est dit en l'article 20. »

M. LE RAPPORTEUR. — Quand il y a ouverture de crédits.

M. LE MINISTRE. — Voulez-vous me permettre, Monsieur le Président, de dire un mot de ma place, à titre de renseignement ?

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. le ministre de la marine.

M. LE MINISTRE, *de sa place.* — Le vote du projet de loi n'entraîne pas nécessairement l'augmentation des crédits antérieurement accordés au ministre de la marine. Pour que cette augmentation soit effective, il faudra que le ministre demande aux Chambres les crédits nécessaires à l'application de la loi. (*Mouvements divers.*)

M. DELOBEAU. — Et cependant, le Sénat va être appelé à se prononcer sur des tableaux qui tiennent compte de ces augmentations !

M. LE PRÉSIDENT. — Voici, Messieurs, l'article du règlement :

« Art. 22. Toute commission spéciale, chargée de l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition affectant les recettes ou les dépenses de l'État, fait un rapport sur l'ensemble du projet, sans pouvoir proposer d'imputation de crédits[1].

« Si les conclusions sont favorables au projet, elle est tenue de les communiquer à la commission nommée, comme il est dit en l'article 20. »

*Un sénateur à droite.* — C'est clair !

M. LE PRÉSIDENT. — Il n'y a pas d'imputation de crédits, par conséquent la question est entière, et le Sénat va la trancher.

M. CABART-DANNEVILLE. — Avant de mettre aux voix le renvoi à la commission des finances, voulez-vous me permettre, Monsieur le Président, de dire, de ma place, un mot ?

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. Cabart-Danneville.

M. CABART-DANNEVILLE, *de sa place.* — Je demanderai pourquoi le projet de loi tendant à organiser le contrôle de la marine n'a pas été contresigné par M. le ministre des finances.

M. LE PRÉSIDENT. — Parce qu'il n'y a pas d'imputation de crédits, probablement.

M. CABART-DANNEVILLE. — Au moment où M. Peytral était ministre des finances, lorsqu'on a déposé un projet de loi organisant le contrôle, M. Peytral a contresigné le projet de loi.

M. LE RAPPORTEUR. — L'observation de M. Cabart-Danneville se retourne contre la proposition de renvoi. Si le ministre des finances n'a pas signé le projet, c'est que, comme le dit très bien M. le président, il n'y a pas d'imputation de crédits.

*Un sénateur au centre.* — Ce n'est pas une conséquence forcée.

M. DE CASABIANCA. — Nous désirerions avoir l'avis de M. le président de la commission des finances.

*Plusieurs membres à gauche.* — La commission des finances n'est pas saisie.

M. MILLIÈS-LACROIX. — M. le président de la commission des finances n'a pas à prendre parti dans la question.

M. LE PRÉSIDENT. — Le Sénat va en décider ; je vais le consulter.

[1] Il semble bien que d'après la lettre du règlement, un projet qui a recueilli l'adhésion d'une commission spéciale et qui, d'ailleurs, entraînera un accroissement de dépenses, doive être communiqué à la commission des finances. Toutefois, le Sénat ne pouvait trouver une occasion plus justifiée de renoncer à faire application de l'article 22 puisque l'accroissement des crédits restait subordonné au vote du budget rectifié.

M. LEGLUDIC. — On a demandé l'avis du président de la commission des finances.

M. LE PRÉSIDENT. — Vous ne pouvez interpeller un de vos collègues.

*Voix nombreuses à gauche.* — Aux voix ! aux voix !

M. LE PRÉSIDENT. — Je vais consulter le Sénat sur la demande de renvoi à la commission des finances faite par M. Delobeau.

M. PEYTRAL. — Conformément au règlement ! (*Bruit.*)

M. le marquis DE CARNÉ. — C'est le règlement ! M. Peytral, qui a été ministre des finances, le déclare.

M. LE PRÉSIDENT. — D'après le règlement, que je viens de vous lire, le renvoi n'est pas obligatoire.

M. le marquis DE CARNÉ. — Pardon ! le règlement est impératif.

M. LE PRÉSIDENT. — Je mets aux voix la proposition de renvoi à la commission des finances.

Il a été déposé sur le bureau une demande de scrutin.

Elle est signée de MM. Combes, Costes, Guillemaut, Francoz, Leydet, Milliès-Lacroix, Jouffrault, Alcide Dussolier, Magnien.

Il va être procédé au scrutin.

(Les votes sont recueillis. MM. les secrétaires en opèrent le dépouillement.)

M. LE PRÉSIDENT. — Il y a lieu à pointage.

(Il est procédé à cette opération.)

M. LE PRÉSIDENT. — Voici le résultat du scrutin après pointage :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 255 |
| Majorité absolue | | 128 |
| Pour l'adoption | 122 | |
| Contre | 133 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. de Cuverville contre l'urgence.

*Plusieurs sénateurs.* — A demain !

M. LE PRÉSIDENT. — On demande le renvoi de la discussion à une prochaine séance ?

M. LE RAPPORTEUR. — La commission demande, Monsieur le Président, que la question d'urgence soit tranchée aujourd'hui même.

M. LE PRÉSIDENT. — Insiste-t-on pour le renvoi de la discussion à une prochaine séance ? (*Oui ! oui !*)

Je consulte le Sénat.

(Après deux épreuves déclarées douteuses par le bureau, il est procédé au scrutin. — MM. les secrétaires opèrent le dépouillement des votes.)

M. LE PRÉSIDENT. — Voici le résultat du scrutin :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 264 |
| Majorité absolue | | 133 |
| Pour | 120 | |
| Contre | 144 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

En conséquence, le renvoi n'est pas prononcé.

La parole est à M. l'amiral de Cuverville contre l'urgence.

M. l'amiral de Cuverville. — Messieurs, je n'abuserai pas de l'attention du Sénat. La question qui vous est soumise est de celles qui réclament une discussion très approfondie, car, vous le savez, les bases sur lesquelles doit reposer le contrôle de l'administration de la marine ont été et sont encore très controversées.

Ici, dans cette enceinte, nous sommes tous partisans résolus du contrôle; non seulement nous en reconnaissons l'utilité, mais encore nous en proclamons la nécessité. (*Très bien! à droite.*) Et j'espère que M. le rapporteur de la commission, après une déclaration aussi nette, aussi précise de ma part, ne me fera pas l'injure de douter de ma parole.

Messieurs, si nous avons cru, quelques-uns de nos collègues et moi, devoir déposer un contre-projet, ce n'est pas pour donner à la marine un contrôle de façade et sans réalité; nous l'avons déposé parce que nous sommes absolument convaincus que ce contre-projet évite les inconvénients très graves du projet ministériel, qui n'a été adopté, du reste, par la majorité de votre commission, qu'après une laborieuse discussion, et qu'il donne au contrôle des bases bien autrement solides, un fonctionnement bien autrement efficace que le projet ministériel et, cela, au grand avantage des intérêts généraux, les seuls que nous ayons en vue[1] !

M. Hervé de Saisy *et plusieurs sénateurs à droite.* — Très bien!

M. l'amiral de Cuverville. — M. le rapporteur, dans un volumineux rapport, nous a fait, à son point de vue, l'historique du contrôle de la marine : je ne le suivrai pas sur ce terrain. Du reste, je serai, pour l'instant, très concis, voulant me renfermer uniquement dans la question d'urgence.

Je suis cependant contraint, pour combattre l'urgence, d'entrer dans quelques détails. Depuis 1882, alors que le contrôle de l'armée venait d'être organisé, il a été déposé, sur le bureau du Parlement, tant par les membres des Chambres que par les différents ministres qui se sont succédé, une série de projets concernant le contrôle de l'administration de la marine. Le projet qui vient actuellement en discussion a été mis au point en 1898 par M. Lockroy, alors ministre de la marine, avec le concours de la direction du contrôle. Ce projet n'a été communiqué ni au comité des inspecteurs généraux, ni au conseil supérieur de la marine, ni au chef d'état-major général; et cependant il touchait à des intérêts très graves, dont les conseils de la marine ne pouvaient évidemment pas se désintéresser. Vous m'accorderez bien, Messieurs, que cette exclusion, en quelque sorte systématique, des conseils qui entourent le ministre, plaide encore auprès du Sénat en faveur d'un examen particulièrement approfondi. (*Très bien! à droite.*)

Antérieurement au projet de 1898, une commission, présidée par notre collègue, l'amiral de la Jaille, et réunie en 1896, avait préparé un autre projet, déposé en 1897 sur le bureau de la Chambre des députés, et retiré

[1] A qui l'amiral fera-t-il croire qu'un contrôle subordonné, c'est-à-dire privé du droit de signaler les abus serait autrement efficace qu'un contrôle indépendant qui peut élever la voix jusqu'au ministre? Si tous les commissaires faisaient du contrôle, on aurait un grand nombre d'observations, mais l'autorité locale étoufferait toutes les questions gênantes. Voilà ce qu'on offre au Parlement et au Pays comme une sérieuse garantie!

plus tard par M. Lockroy. Ce projet s'inspirait des conclusions de la commission d'enquête extraparlementaire qui, vous le savez, instituée par décision présidentielle du 19 janvier 1894, a procédé à une enquête des plus approfondies sur tous les services de la marine sans exception. Ses travaux, consignés dans des procès-verbaux et dans des rapports du plus haut intérêt, forment un recueil précieux dans lequel les réformateurs de l'avenir pourront puiser à pleines mains.

La délégation de cette commission, dont plusieurs de nos collègues présents dans cette enceinte ont fait partie, s'est transportée dans tous nos ports, dans tous nos établissements, à bord de nos bâtiments ; elle a recueilli toutes nos dépositions. Elle était présidée par l'honorable M. Bouchard, président de chambre à la Cour des comptes. Et, qu'il me soit permis de lui envoyer, du haut de cette tribune, l'expression de la profonde reconnaissance de la marine entière, pour le dévouement patriotique, le zèle infatigable et la haute courtoisie avec lesquels il s'est acquitté d'une mission aussi laborieuse que délicate[1]. (*Très bien! très bien!*)

M. Victor LEYDET. — C'est au ministre de la marine qu'il appartient de le faire.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Vous dites, mon cher collègue, qu'il appartient au ministre de la marine de transmettre ces remerciements. J'aime à penser que la chose est déjà faite.

En tout cas, puisse cet hommage adoucir quelque peu l'amertume des critiques, j'ajouterai : des critiques injustes, qui ont été prodiguées à l'honorable M. Bouchard dans le rapport de M. Combes.

M. Victor LEYDET. — Cela n'a rien à voir avec l'urgence.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Messieurs, la commission extraparlementaire s'était occupée de la question du contrôle. Elle avait constaté, tout d'abord, que les raisons qui avaient finalement déterminé sa nomination, à savoir des accusations de vol au port de Toulon et à la fonderie de Ruelle, étaient dénuées de fondement.

Elle avait reconnu, toutefois — et nous le savions depuis longtemps, — que l'organisation de la marine devait être appropriée à des besoins nouveaux.

Il est incontestable que les transformations qui se sont accomplies dans la flotte depuis cinquante ans, réclamaient une organisation nouvelle. Mais tout se tient dans la marine, et quand on veut toucher à une partie quelconque de son organisme, on se heurte immédiatement à de grandes difficultés.

Il fallait élaborer un plan d'ensemble et c'était à préparer les éléments de ce plan que s'était employée la commission extraparlementaire, tout en poursuivant son enquête. Hélas, de ses résolutions, on a pris bien peu de chose, et il ne fallait pas que les réformes de la marine fussent si urgentes

[1] Il suffit de se reporter aux dépositions faites à Brest par M. l'inspecteur en chef Merlaut, et, à Lorient, par M. l'inspecteur en chef Camenen, pour se convaincre que M. Bouchard, dans un but évident d'intimidation, se départissait quelque peu des règles de la courtoisie quand on ne partageait pas sa manière de voir.

puisque, depuis 1897, époque à laquelle le rapport général de la commission a été déposé, les choses en sont restées là ! Du reste, pour accomplir les réformes nécessaires, il fallait, outre le plan d'ensemble, le temps nécessaire pour l'exécution et aussi une stabilité ministérielle qui a malheureusement fait défaut.

M. Victor LEYDET. — Ne vous plaignez pas maintenant! *(Rires à gauche.)*

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Quoi qu'il en soit, les grandes lignes de ces réformes avaient été tracées dans les procès-verbaux et dans les rapports de la commission extraparlementaire; M. de Lanessan a eu près de trois ans pour utiliser ces travaux; nous verrons, au cours de la discussion, comment il s'en est servi. Le 25 août 1900, un décret a organisé ce qu'on appelle l'autonomie des directions dans les arsenaux de la marine. Assurément, nos arsenaux réclamaient une organisation nouvelle; mais un projet de loi avait été, à cet effet, déposé sur le bureau de la Chambre des députés; il semblait dès lors qu'on pouvait attendre que le Parlement eût réglé la situation administrative des arsenaux avant de s'occuper du contrôle; si le contrôle fait partie intégrante de l'édifice maritime, il est évident, en effet, qu'avant de donner à son organisation nouvelle la sanction législative, il fallait savoir quelle serait l'organisation des services à contrôler[1]. *(Très bien! à droite.)*

On pouvait se demander si le contrôle aurait la surveillance exclusive des directions de travaux devenues autonomes; si, au contraire, la surveillance administrative du commissariat de la marine serait organisée et mise à la disposition du préfet maritime; car enfin, à l'heure présente, les directions de travaux s'administrent elles-mêmes; depuis le 1er janvier 1901, la surveillance qui avait été confiée au commissariat a été supprimée.

Eh bien, je le demande, puisque le contrôle permanent est indépendant du préfet maritime, quels sont les moyens d'action que possède le préfet pour surveiller l'emploi de ses dotations budgétaires? C'est ce que nous examinerons.

M. MILLIÈS-LACROIX. — C'est le fond, ce n'est pas l'urgence.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Messieurs, je voulais vous montrer que le long espace de temps qui s'est écoulé depuis que toutes ces questions sont à l'ordre du jour, prouve que le Sénat doit accorder à leur examen toute l'attention nécessaire et, qu'en définitive, le vote de l'urgence n'a pas de raison d'être. *(Très bien! très bien! à droite.)*

Je demande au Sénat de la repousser. Il faut qu'ici la discussion soit complète, il faut que la lumière soit faite dans tous les esprits et que chacun de vous, Messieurs, puisse prendre parti pour ou contre le projet, pour ou contre notre proposition, en pleine connaissance de cause.

Permettez-moi de vous dire que les choses de la marine sont assez mal

[1] L'organisation, par voie législative, du contrôle de l'administration de la marine répondait à une impérieuse nécessité : donner au ministre un organe d'information permanente chargé de veiller partout à l'observation de la règle et de lui signaler les infractions. Cette nécessité n'était en rien modifiée par l'adoption d'un régime plutôt que d'un autre pour nos arsenaux. La connexité que veut établir l'amiral n'a jamais existé. Quelque soit le régime, il faudra toujours un contrôle permanent et indépendant.

connues, assez complexes, pour qu'on nous permette de les exposer ici en toute sincérité. (*Très bien! très bien! à droite.*) C'est là le principal motif pour lequel je vous demande de repousser l'urgence. Dans tous les cas, un trop grand nombre de décrets et de circulaires sont venus modifier la situation de la marine pour que la situation qui se pose aujourd'hui n'exige pas de votre part une circonspection particulière.

Le 31 janvier dernier, les attributions du chef d'état-major général de la marine n'ont-elles pas été à ce point réduites que, à l'heure présente, et en l'absence d'une direction générale du matériel ayant à sa tête un officier général de la marine, personne au ministère n'établit plus, entre la direction du matériel, la direction de l'artillerie et le service des défenses sous-marines, la coordination indispensable à la construction, à l'armement et à la mobilisation du bâtiment de guerre. (*Très bien! à droite.*)

Il faut que nous allions au fond des choses. Nous ne sommes pas ici pour faire vite, nous sommes ici pour faire bien (*Très bien! à droite*) et nous ne devons avoir, dans ce débat, d'autre préoccupation que celle de l'intérêt public [1].

C'est sous le bénéfice de ces observations que je demande instamment au Sénat de repousser l'urgence et de donner au projet de loi si controversé qui lui est soumis par la majorité de sa commission la garantie d'une double délibération. (*Très bien! très bien! et applaudissements à droite.*)

M. Combes, *rapporteur*. — Je demande la parole.

M. le Président. — La parole est à M. le rapporteur.

M. le Rapporteur. — Messieurs, j'ai deux raisons à faire valoir en faveur de la demande d'urgence, seule question qui se pose en ce moment, et toutes deux me semblent péremptoires.

Vous êtes en présence d'un projet de loi dont on peut combattre sans doute et dont on combattra, comme on vous l'annonce, le principe fondamental, mais dont il n'est guère possible, une fois le principe adopté, de discuter, sauf sur un ou deux points, peut-être, les dispositions de détail. C'est sur le principe même, sur l'idée maîtresse du projet de loi que portera tout l'effort de la discussion. Tout le reste est d'importance secondaire, puisque tout le reste se déduit de ce premier point par voie de conséquence.

Il suffira donc d'une seule délibération pour vider ce différend qui est le seul essentiel.

Le même raisonnement s'applique au contre-projet dont M. l'amiral de Cuverville est l'auteur avec quelques-uns de ses collègues.

Là aussi, tout le débat se concentre sur l'idée fondamentale qui en est la raison d'être. Votre commission de la marine l'a repoussé à une grande majorité; mais elle n'en a méconnu ni la valeur logique, ni la coordination.

Ainsi donc, dans les deux propositions qui se présentent à vous et sollicitent vos suffrages, le litige se résoudra dès la première rencontre, et

[1] Faire bien, dans la pensée de l'amiral, c'était neutraliser le contrôle local en le subordonnant aux préfets maritimes. Le préfet maritime sera-t-il ou non débarrassé du contrôle permanent, telle fut son évidente préoccupation au cours des débats.

suivant l'issue de ce premier engagement, la bataille sera gagnée sur toute la ligne, en dépit des légères escarmouches qui pourront suivre, à mesure que se dérouleront les articles de la proposition victorieuse.

A ce premier motif s'en ajoute un second relatif aux circonstances particulières de la session.

La Chambre des députés touche à l'expiration de son mandat. Or, il est indispensable, quoi qu'en dise l'amiral de Cuverville, — et eu égard surtout au provisoire dans lequel nous sommes — que la Chambre puisse délibérer de nouveau sur la question, soit que le Sénat se décide à préférer au projet du Gouvernement le contre-projet de l'amiral de Cuverville.....

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Voulez-vous me permettre une observation, Monsieur le rapporteur ?

M. LE RAPPORTEUR. — Parfaitement.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Au cours de votre rapport, l'amiral de Cuverville a été, passez-moi l'expression, « votre tête de Turc ». Mais vous me permettrez de vous faire remarquer que ce projet n'est pas exclusivement de l'amiral de Cuverville. Il a été fait en collaboration avec plusieurs de mes collègues, qui l'ont signé comme moi, et qui en prennent comme moi la pleine responsabilité.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Absolument.

M. LE RAPPORTEUR. — Tout à l'heure, amiral, il m'est arrivé d'indiquer que le contre-projet était votre œuvre et celle de quelques-uns de vos collègues. Je vous ai donc d'avance donné satisfaction. Ne l'eussé-je pas fait que je serais excusable. Car, pendant longtemps, vous avez été l'auteur unique du contre-projet.

Plus tard, il est vrai, quelques-uns de nos collègues ont joint leurs signatures à la vôtre.

Mais lorsque vous avez déposé votre contre-projet, il ne portait que votre signature. Ce détail est sans importance.

Je ne répugne nullement à vous donner satisfaction. Je me permettrai cependant de vous faire observer que, quand, dans nos discussions, nous voulons indiquer une proposition par un nom propre, nous nous bornons à celui qui est en tête de la proposition, car la rapidité du débat ne comporte guère que nous ajoutions au nom propre qui est en tête la kyrielle des autres noms propres qui le suivent. C'est donc une satisfaction tout à fait platonique que demande notre honorable collègue. Je la lui accorde très volontiers.

J'ai dit, Messieurs, qu'il était indispensable que la Chambre se prononçât de nouveau sur le projet de loi, que le Sénat adopte le contre-projet de l'amiral de Cuverville et de ses collègues, ou qu'il se borne à faire quelques changements au projet de loi qui lui est soumis. Si nous ne mettons pas le Sénat en situation de se décider à bref délai, nous rendrons extrêmement problématique, pour ne pas dire impossible, le renvoi de la question à la Chambre. Or, encore une fois, il est indispensable, si l'hypothèse du renvoi se réalise, que la Chambre soit appelée à le voter de nouveau.

Messieurs, ne l'oubliez pas, il y a trois ans que ce projet de loi sur le contrôle a été déposé sur le bureau de la Chambre. Il y a plus de six mois

que votre commission en a été saisie. On peut dire que les opinions sont faites. (*Exclamations à droite.*)

Vous aurez le temps, Messieurs, d'émettre vos opinions à cette tribune, tant à propos de la discussion générale que de l'examen des articles. Le débat sera complet et libre. Mais, je le répète encore, le gros du débat portera sur le principe du projet de loi. Ce principe, une fois adopté ou repoussé, tout le reste s'ensuivra logiquement[1].

Dans ces conditions, la commission de la marine, d'accord avec le Gouvernement, vous demande, Messieurs, de déclarer l'urgence. (*Très bien! à gauche. — Aux voix! aux voix!*)

M. LE PRÉSIDENT. — Je consulte le Sénat sur l'urgence qui est demandée par la commission, d'accord avec le Gouvernement.

J'ai reçu deux demandes de scrutin signées :

La première, de MM. Bonnefoy-Sibour, Béraud, Pradal, Goujon, Jouffrault, Abeille, Cazot, Frézoul, Ournac, Pauliac et Combes.

La deuxième, de MM. Costes, Combes, Guillemaut, Milliès-Lacroix, Leydet, Dusolier, Jouffrault, Folliet, Magnien, plus une signature illisible.

Il va être procédé au scrutin.

(Les votes sont recueillis. MM. les secrétaires en opèrent le dépouillement.)

M. LE PRÉSIDENT. — Voici le résultat du scrutin :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 261 |
| Majorité absolue | | 131 |
| Pour l'adoption | 175 | |
| Contre | 86 | |

Le Sénat a adopté.

M. LE PRÉSIDENT. — Le Sénat veut-il continuer son ordre du jour ?

*Voix nombreuses.* — Non ! non !

**Scrutin (après pointage) sur le renvoi à la commission des finances du projet de loi portant organisation du corps du Contrôle de la marine.**

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 255 |
| Majorité absolue | | 128 |
| Pour l'adoption | 122 | |
| Contre | 133 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

[1] M. Combes résume ici, merveilleusement, l'état de la question. Le principe même du contrôle est en discussion. Sera-t-il indépendant de l'autorité locale? Qui doit l'emporter de l'autorité du préfet maritime ou de celle du ministre? Lequel des deux a la responsabilité la plus haute et a, par suite, besoin d'un contrôle qui le garantisse d'une manière permanente contre les entraînements, les violations de règlement, les dépassements de crédits, etc., etc. Le rapporteur avait donc bien raison de dire que les opinions étaient faites, car, au cours de la discussion, une majorité imposante n'a cessé de ratifier le texte du projet de loi déposé par le gouvernement et combattu par MM. de Cuverville, de la Jaille et Cabart-Danneville.

ONT VOTÉ POUR :

MM. Audiffret-Pasquier (duc d').

Barrière. Béjarry (de). Berdoly. Bérenger. Bérenger (général). Bernot. Billot (général). Blois (comte de). Bodinier. Boissel (Victor). Bonnefille. Boulanger (Ernest). Boularan. Bourganel. Briens.

Cabart-Danneville. Carné (marquis de). Casabianca (de). Cassou. Charles Dupuy. Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Chovet. Clamageran. Courcel (baron de). Cuverville (amiral de).

Danelle-Bernardin. Delobeau. Demarçay (baron). Denis (Gustave). Develle (Edmond). Diancourt. Drouhet (Théodore). Duboys Fresney. Duchesne-Fournet. Duval (César).

Expert-Bezançon.

Farinole. Fleury (Paul). Folliet. Forgemol de Bostquénard. Fortier. Francoz. Froment.

Gailly. Gauthier (Haute-Saône). Gayot (Émile). Gervais. Géry-Legrand. Gomot. Gotteron. Gouin. Goulaine (comte de). Gourju. Grimaud. Guérin (Eugène). Guillier.

Halgan. Haugoumar des Portes. Haulon. Hugot (Côte-d'Or).

Japy (général).

Labbé (Léon). Labiche (Émile). Labiche (Jules). La Jaille (amiral de). Lamarzelle (de). Laporte-Bisquit. Lavertujon (Henri). Le Cour Grandmaison (Henri). Legludic. Legrand. Lelièvre. Le Provost de Launay. Le Roux (Paul). Leroux (Aimé). Luro.

Maillard. Maillé (comte de). Malézieux. Maret. Marquis. Martell (Édouard). Martin (Félix). Mazeau. Mercier (général). Merlet. Mézières. Milliard. Monsservin. Montfort (vicomte de). Moroux.

Nioche.

Ollivier (Auguste). Outhenin-Chalandre. Ouvrier.

Parissot (Albert). Peytral. Pichon. Pinault. Pontbriand (du Breil, comte de). Poriquet. Porquier. Prevet.

Rambaud (Alfred). Rambourgt. Raquet. Renaudat. Repiquet. Riou.

Saillard. Saint-Germain (général de). Saisy (Hervé de). Sébline.

Teisserenc de Bort. Tellier. Thomas. Tréveneuc (comte de).

Vissaguet.

Waddington (Richard). Wallon.

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Abeille (Valentin). Allemand (César) (Basses-Alpes). Aucoin. Aunay (comte d').

Bassinet. Bataille. Beaupin. Belle. Béraud. Bernard. Bézine. Bidault. Bizarelli. Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Bourgeat. Bruel. Brugnot. Buvignier.

Caduc. Calvet. Camparan. Cazot (Jules). Chantagrel. Chantemille. Chaumié. Cicéron. Cocula. Collinot. Combes. Costes. Couteaux. Crozet-Fourneyron.

Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Denoix. Deschanel. Desmons. Destieux-Junca. Dupuy (Jean). Dusolier (Alcide).

Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Forest (Charles). Forichon. Fougeirol. Freycinet (de). Frézoul. Fruchier.

Galtier. Garran de Balzan. Garreau. Gauthier (Aude). Giguet. Gillot. Girard (Théodore). Giresse. Godin (Jules). Goujon. Goutant. Gravin. Grévy (général). Guillemaut. Guyot.

Huguet.

Jouffrault (Camille). Jouffray.

Knight.

Labrousse. Lacombe. Latappy. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Leporché. Leydet (Victor). Lordereau. Lourties.

Macherez. Magnien. Magnin. Méric. Milliès-Lacroix. Monier. Monis (Ernest).

Obissier Saint-Martin. Ournac.

Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Paul Strauss. Pédebidou. Perréal. Petitjean. Piettre. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi. Pradal.

Raynal. Renard. Reymond. Rolland. Rouvier (Paul).

Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Savary. Sigallas.

Tassin. Thézard (Léopold). Thuillier. Trarieux. Treille (Alcide). Trystram.

Vagnat. Vallé. Velten. Viger. Vilard (Édouard). Villard. Vinet. Viseur Vuillod.

Waldeck-Rousseau.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Alasseur. Baduel. Barbey. Basire. Berthelot. Bisseuil. Borriglione. Boudenoot. Bouffier. Bouilliez (Achille). Claeys. Constans. Cordelet. Cornil. Cuvinot. Demôle. Depreux. Dubois (Émile). Dubost (Antonin). Dufoussat. Durand-Savoyat (Émile). Fallières. Girard (Alfred). Guérin (Henri). Hébrard (Jacques). Marcère (de). Millaud (Édouard). Mir (Eugène). Monestier. Pauliat. Peaudecerf. Perrier (Antoine). Ponthier de Chamaillard. Prillieux. Ratier (Antony). Ringot. Roussel (Théophile). Silhol. Thorel. Tillaye. Turgis.

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Deandreis. Girault.

**Scrutin sur le renvoi à une séance ultérieure du projet de loi relatif à l'organisation du corps du Contrôle de la marine.**

Nombre des votants .............................. **262**
Majorité absolue .............................. **132**
Pour l'adoption .............................. **121**
Contre .............................. **141**

Le Sénat n'a pas adopté.

ONT VOTÉ POUR :

MM. Audiffret-Pasquier (duc d').

Baduel. Barrière. Béjarry (de). Bérenger (général). Bernot. Billot (général). Blois (comte de). Bodinier. Boissel (Victor). Bonnefille. Boulanger (Ernest). Boularan. Bourganel. Briens.

Cabart-Danneville. Carné (marquis de). Casabianca (de). Charles Dupuy. Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Chovet. Clamageran. Courcel (baron de). Cuverville (amiral de).

Delobeau. Demarçay (baron). Denis (Gustave). Deschanel. Develle (Edmond). Diancourt. Drouhet (Théodore). Duboys Fresney.

Expert-Bezançon.

Farinole. Fleury (Paul). Forgemol de Bostquénard. Fortier. Fougeirol. Froment.

Gailly. Gauthier (Haute-Saône). Gayot (Émile). Gervais. Géry-Legrand. Gomot. Gotteron. Gouin. Goulaine (comte de). Gourju. Grévy (général). Grimaud. Guérin (Eugène). Guillier.

Halgan. Haugoumar des Portes.

Japy (général).

Labbé (Léon). Labiche (Émile). Labiche (Jules). La Jaille (amiral de). Lamarzelle (de). Laporte-Bisquit. Latappy. Lavertujon (Henri). Le Cour Grandmaison (Henri). Legludic. Legrand. Le Provost de Launay. Le Roux (Paul). Leroux (Aimé). Lourties. Luro.

Maillard. Maillé (comte de). Malézieux. Marcère (de). Maret. Marquis. Martell (Édouard). Mercier (général). Merlet. Mézières. Milliard. Monsservin. Montfort (vicomte de). Moroux.

Obissier Saint-Martin. Ollivier (Auguste). Outhenin-Chalandre. Ouvrier.

Parissot (Albert). Pichon. Pinault. Pontbriand (du Breil, comte de). Poriquet. Porquier. Prevet.

Rambaud (Alfred). Rambourgt. Raquet. Ratier (Antony). Raynal. Renaudat. Repiquet. Riou.

Saillard. Saint-Germain (général de). Saisy (Hervé de). Savary. Sébline.

Teisserenc de Bort. Tellier. Thézard (Léopold). Thomas. Trarieux. Tréveneuc (comte de).

Villard. Vissaguet.

Waddington (Richard). Wallon.

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Abeille (Valentin). Alasseur. Allemand (César) (Basses-Alpes). Aucoin. Aunay (comte d').

Basire. Bassinet. Bataille. Beaupin. Belle. Béraud. Bérenger. Bernard. Bézine. Bidault. Bizarelli. Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Boudenoot. Bouilliez (Achille). Bruel. Brugnot. Buvignier.

Caduc. Calvet. Camparan. Cazot (Jules). Chantagrel. Chantemille. Chaumié. Cicéron. Claeys. Cocula. Collinot. Combes. Cordelet. Costes. Couteaux. Crozet-Fourneyron.

Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Denoix. Depreux. Desmons. Des-

tieux-Junca. Dubois (Émile). Dubost (Antonin). Dufoussat. Durand-Savoyat (Émile). Dusolier (Alcide). Duval (César).

Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet. Forest (Charles). Forichon. Francoz. Freycinet (de). Frézoul. Fruchier.

Galtier. Garran de Balsan. Garreau. Gauthier (Aude). Giguet. Gillot. Girard (Alfred). Girard (Théodore). Giresse. Godin (Jules). Goujon. Goutant. Gravin. Guillemaut. Guyot.

Hugot (Côte-d'Or). Huguet.

Jouffrault (Camille). Jouffray.

Knight.

Labrousse. Lacombe. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Leporché. Leydet (Victor). Lordereau.

Macherez. Magnien. Magnin. Mazeau. Méric. Millaud (Édouard). Milliès-Lacroix. Monier.

Nioche.

Ournac.

Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Paul Strauss. Peaudecerf. Pédebidou. Perréal. Petitjean. Piettre. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi. Pradal. Prillieux.

Renard. Reymond. Ringot. Rouvier (Paul).

Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Sigallas.

Tassin. Thuillier. Treille (Alcide). Trystram. Turgis.

Vagnat. Vallé. Velten. Viger. Vilar (Edouard). Vinet. Viseur. Vuillod.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Barbey. Berdoly. Berthelot. Bisseuil. Borriglione. Bouffier. Bourgeat. Cassou. Constans. Cornil. Cuvinot. Danelle-Bernardin. Demôle. Duchesne-Fournet. Dupuy (Jean). Fallières. Guérin (Henri). Haulon. Hébrard (Jacques). Lelièvre. Martin (Félix). Mir (Eugène). Monestier. Monis (Ernest). Pauliat. Perrier (Antoine). Peytral. Ponthier de Chamaillard. Rolland. Roussel (Théophile). Silhol. Thorel. Tillaye. Waldeck-Rousseau.

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Deandreis. Girault.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | |
|---|---|
| Nombre des votants | 264 |
| Majorité absolue | 133 |
| Pour l'adoption | 120 |
| Contre | 144 |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

**Scrutin sur l'urgence du projet de loi portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine.**

| | |
|---|---|
| Nombre des votants | 255 |
| Majorité absolue | 128 |
| Pour l'adoption | 173 |
| Contre | 82 |

Le Sénat a adopté.

ONT VOTÉ POUR :

MM. Abeille (Valentin). Alasseur. Allemand (César) (Basses-Alpes). Aucoin. Aunay (comte d').

Barbey. Barrière. Basire. Bassinet. Bataille. Beaupin. Belle. Béraud. Berdoly. Bernard. Bézine. Bidault. Bisseuil. Bizarelli. Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Boudenoot. Bouffier. Bouilliez (Achille). Boulanger (Ernest). Bourgeat. Bruel. Brugnot.

Caduc. Calvet. Camparan. Cassou. Cazot (Jules). Chantagrel. Chaumié. Cicéron. Cocula. Collinot. Combes. Constans. Cordelet. Costes. Couteaux. Crozet-Fourneyron.

Danelle-Bernardin. Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Demôle. Denoix. Desmons. Destieux-Junca. Develle (Edmond). Diancourt. Drouhet (Théodore). Dubost (Antonin). Duchesne-Fournet. Dufoussat. Dupuy (Jean). Durand-Savoyat (Émile). Dusolier (Alcide). Duval (César).

Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet. Forest (Charles). Forichon. Fougeirol. Francoz. Freycinet (de). Frézoul. Fruchier.

Galtier. Garran de Balzan. Garreau. Gauthier (Aude). Giguet. Gillot. Girard (Théodore). Giresse. Gomot. Goujon. Goutant. Gravin. Grimaud. Guérin (Eugène). Guérin (Henri). Guillemaut. Guillier. Guyot.

Haulon. Hugot (Côte-d'Or). Huguet.

Jouffrault (Camille). Jouffray.

Knight.

Labiche (Émile). Labrousse. Lacombe. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Leporché. Leroux (Aimé). Leydet (Victor). Lordereau.

Macherez. Magnien. Magnin. Malézieux. Marquis. Martin (Félix). Mazeau. Méric. Mézières. Millaud (Edouard). Milliès-Lacroix. Mir (Eugène). Monier. Monis (Ernest).

Nioche.

Obissier Saint-Martin. Ournac.

Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Paul Strauss. Peaudecerf. Pédebidou. Perréal. Petitjean. Peytral. Piettre. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi. Pradal. Prillieux.

Raynal. Renard. Reymond. Ringot. Rolland. Rouvier (Paul).

Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Savary. Sigallas.

Tassin. Thézard (Léopold). Thuillier. Tillaye. Trarieux. Treille (Alcide). Turgis.

Vagnat. Vallé. Velten. Viger. Vilar (Édouard). Villard. Vinet. Viseur. Vuillod.

Waldeck-Rousseau.

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. d'Audiffret-Pasquier (duc d').

Béjarry (de). Bérenger. Bérenger (général). Bernot. Billot (général). Blois (comte de). Boissel (Victor). Bonnefille. Boularan. Bourganel. Briens.

Cabart-Danneville. Carné (marquis de). Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Cuverville (amiral de).

Delobeau. Demarçay (baron). Denis (Gustave). Duboys Fresney.

Farinole. Fleury (Paul). Forgemol de Bostquénard. Fortier. Froment.

Gailly. Gauthier (Haute-Saône). Gervais. Géry-Legrand. Gotteron. Gouin. Goulaine (comte de). Gourju.

Halgan. Haugoumar des Portes.

Labbé (Léon). Labiche (Jules). La Jaille (amiral de). Lamarzelle (de). Laporte-Bisquit. Lavertujon (Henri). Le Cour Grandmaison (Henri). Legludic. Legrand. Le Provost de Launay. Le Roux (Paul). Luro.

Maillard. Maillé (comte de). Maret. Martell (Édouard). Merlet. Milliard Montfort (vicomte de). Moroux.

Ollivier (Auguste). Outhenin-Chalandre. Ouvrier.

Parissot (Albert). Pichon. Pinault. Pontbriand (du Breil, comte de). Poriquet. Porquier. Prevet.

Rambaud (Alfred). Raquet. Repiquet. Riou.

Saillard. Saint-Germain (général de). Saisy (Hervé de). Sébline.

Teisserenc de Bort. Thomas. Tellier. Tréveneuc (comte de).

Vissaguet.

Waddington (Richard). Wallon.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Baduel. Berthelot. Borriglione. Buvignier. Casabianca (de). Chantemille. Charles Dupuy. Chovet. Claeys. Clamageran. Cornil. Courcel (baron de). Cuvinot. Depreux. Deschanel. Dubois (Émile). Expert-Bezançon. Fallières. Gayot (Émile). Girard (Alfred). Godin (Jules). Grévy (général). Hébrard (Jacques). Japy (général). Latappy. Lelièvre. Lourties. Marcère (de). Mercier (général). Monestier. Monsservin. Pauliat. Perrier (Antoine). Ponthier de Chamaillard. Rambourgt. Ratier (Antony). Renaudat. Roussel (Théophile). Silhol. Thorel. Trystram.

ABSENTS PAR CONGÉ :

Deandreis. Girault.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 261 |
| Majorité absolue | | 131 |
| Pour l'adoption | 175 | |
| Contre | 86 | |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

## *Séance du 17 février 1902.*

M. LE PRÉSIDENT. — L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine.

Nous en sommes, Messieurs, à la discussion générale.

La parole est à M. le rapporteur.

M. COMBES, *rapporteur*. — Messieurs, je voudrais pouvoir me flatter, sans espérance d'ailleurs d'y réussir, de donner un peu d'attrait à la discussion du sujet technique qui va nous occuper. Je m'encourage néanmoins à parler dans la pensée que, quelque aride d'aspect que soit le projet de loi, il a du moins cet avantage que son importance ne peut échapper à aucun membre de cette assemblée.

Il a pour objet le contrôle des dépenses d'un ministère qui pèse lourdement sur la fortune nationale. Toutes ses dispositions tendent à donner aux représentants du pays et au pays lui-même la certitude morale du bon emploi des crédits que les Chambres allouent annuellement à la marine, sous la seule impulsion du patriotisme.

Elles méritent d'autant plus, de notre part, un examen consciencieux, que l'opinion publique, à tort ou à raison, — à raison, malheureusement, — s'est persuadée jadis, à la suite de quelques faits retentissants, qu'il existait, dans l'organisation de notre administration maritime, des lacunes fâcheuses et comme des fissures par où s'écoule, en pure perte, une portion des ressources destinées à notre puissance navale.

Ce n'est pas, Messieurs, que l'opinion publique ait conçu des doutes déshonorants sur la probité des administrateurs, c'est l'imperfection seule du système administratif qui est en cause. Et c'est pour nous une raison capitale d'instituer un contrôle effectif et complet des dépenses afférentes au ministère de la marine.

Messieurs, jusqu'à ce jour, on a procédé en cette matière par voie de décrets. Les Chambres ont cru qu'il leur suffirait de voter les crédits et de les répartir entre les divers chapitres du budget, se réservant, au jour du règlement des comptes, de s'assurer que les crédits consentis n'avaient pas été dépassés et que la spécialité des chapitres avait été observée.

Je ne dis pas qu'elles aient toujours obtenu satisfaction sur ces deux points. Je ne dis même pas qu'elles aient montré toujours sur ces deux points une volonté bien énergique et une sévérité suffisante. Mais enfin, qu'elles aient fait preuve d'indulgence ou de rigueur, leur droit s'est affirmé par des décisions sans appel.

Il en a été tout autrement de l'utilisation des fonds. Les Chambres en ont abandonné le contrôle immédiat au pouvoir exécutif. Au lieu de l'organiser par des mesures législatives, elles ont laissé au ministre de la marine le soin de l'établir par décret. Vous ne vous étonnerez donc pas si le fonctionnement de ce contrôle s'est ressenti de l'humeur changeante des ministres ou des influences dominantes dans le Gouvernement. Vous vous étonnerez moins encore, si l'instabilité d'une institution qui dépendait du caprice d'un

homme, si l'incertitude du lendemain qui pesait sur elle, ont affaibli son action et l'ont fait accuser d'impuissance[1].

Les critiques impartiales qui ont admis, jusqu'à un certain point, cette impuissance, l'ont rattachée à la situation indécise que j'indique.

Mais, à côté des critiques impartiales, il y a eu les critiques intéressées des services contrôlés, d'autant plus mal venus à récriminer contre le peu d'efficacité du contrôle qu'ils ont tout fait pour l'énerver.

C'est donc, Messieurs, une entreprise louable de soustraire le contrôle de la marine à l'arbitraire des décrets, pour donner à son existence ainsi qu'à sa mission la stabilité de la loi. C'est à cette fin que tend le projet de loi dont j'ai l'honneur d'être le rapporteur. La Chambre l'a voté à une énorme majorité. Je suis convaincu que le Sénat s'y ralliera à son tour, et je lui demande la permission de lui en exposer brièvement les principes et l'économie.

Messieurs, le contrôle de la marine est, par définition, l'organisme chargé de veiller, dans toutes les parties de cette administration, à l'observation des lois, décrets et règlements. Il reçoit, à cet effet, du ministre de la marine, responsable devant les Chambres de cette observation, une délégation spéciale, qui le fait indépendant de toute autre autorité. Comme agent propre du ministre, il doit pouvoir correspondre directement avec lui, afin d'être en situation de porter à sa connaissance les diverses infractions qu'il lui arriverait de constater.

Sa mission, s'étendant à toutes les parties de l'administration maritime, implique le droit d'en connaître tous les actes et de pénétrer dans tous les détails des faits. Aucun service ne doit pouvoir se dérober à ses investigations, qu'il s'agisse de travaux ou de comptabilité. Toutes les pièces, tous les registres doivent s'ouvrir à son examen, de même que tous les ateliers à ses visites, et tous les magasins à ses recensements. Disons, si vous voulez, pour abréger et pour résumer en deux mots ses devoirs et ses droits, qu'aucune opération administrative ne doit pouvoir avoir lieu sans qu'il en soit informé et sans qu'il ait le droit de la contrôler. Mais, hâtons-nous de dire aussi qu'il lui est interdit de la suspendre, de l'empêcher ou de l'arrêter. Son œuvre est de critique pure.

S'il lui apparaît que l'opération va à l'encontre de quelque prescription réglementaire, il doit en aviser aussitôt l'administrateur intéressé. Là se borne son intervention. L'administrateur passe-t-il outre à l'avis qu'il a reçu? Le contrôle doit en référer d'abord au préfet maritime, représentant du ministre de la marine, puis, au besoin, au ministre lui-même, qui statue selon qu'il lui convient.

[1] Le contrôle de l'administration de la marine s'exerce pour le compte du ministre et en son nom; il est d'autant plus efficace que le ministre le soutient et l'utilise davantage; il est de peu d'utilité si le ministre renonce à s'en servir; mais du jour où le législateur, en qui réside la souveraineté, a décidé que le contrôle devait s'exercer, du jour où il a déterminé les lignes essentielles de l'organisation de ce contrôle, le mauvais vouloir du ministre et l'opposition des services contrôlés ne sauraient le réduire à l'impuissance complète, — la voix du contrôleur trouve peut-être moins d'écho à certaines heures, mais on ne peut plus l'étouffer.

Tels sont, sommairement exposés, les droits et les devoirs du contrôle. Ils sont les mêmes d'ailleurs partout où le contrôle s'exerce. Or, le contrôle s'exerce partout où se produit un acte administratif. De là, la nécessité d'organiser le contrôle de la marine, à l'administration centrale du Département, à l'administration des cinq ports et des trois établissements hors des ports, Ruelle, Guérigny et Indret, ainsi qu'aux quartiers d'inscription maritime. Personne, que je sache, ne conteste cette nécessité. Les opinions divergent seulement sur le mode d'institution.

Messieurs, si vous avez lu le rapport de la commission et le contre-projet signé par quelques-uns de nos collègues, vous avez pu remarquer que des trois divisions ou, si vous voulez, des trois modalités qui composent le contrôle de la marine, le contrôle central, le contrôle des ports, le contrôle mobile ou le service des missions, il en est deux qui ne sont attaqués par personne. Tout le monde reconnaît que le contrôle doit siéger en permanence au centre du département où s'accomplissent, par les soins des directions du ministère, des opérations administratives d'une haute importance. Sans parler des liquidations pour traitement ou des ordonnancements émis par l'administration centrale, je peux indiquer, entre autres opérations qui justifient l'existence du contrôle central, les achats, les marchés, les adjudications opérées par la commission permanente des marchés et par la commission des machines et du grand outillage.

Il n'est pas admissible que ces actes échappent à la surveillance du ministre de la marine dont le contrôle est l'œil. La responsabilité du ministre peut y être engagée de la manière la plus grave. Il n'y a qu'un contrôle présent sur les lieux, toujours vigilant, toujours agissant pour l'éclairer et le dégager. Le contrôle central répond donc à des besoins avoués de tout le monde.

Nous pouvons en dire autant du contrôle mobile. Ceux-là même qui ne le jugent pas absolument indispensable, sont obligés en conscience de convenir que des inspections temporaires, faites à l'improviste, ou à l'occasion d'incidents graves, ou encore en vue de réformes plus ou moins urgentes à étudier, offrent des avantages appréciables et des moyens puissants à un ministre de la marine désireux de renforcer le contrôle sédentaire, ou d'améliorer le service administratif. Tout le litige entre les partisans et les adversaires du projet de loi roule sur le contrôle permanent ou résident, — les deux termes s'équivalent, — des ports et des établissements hors des ports.

Messieurs, d'accord avec le gouvernement, votre commission estime que l'inspection permanente ou résidente des ports et des établissements hors des ports, est d'une nécessité absolue. Les adversaires du projet de loi, révoquent en doute cette nécessité et, en outre, ils reprochent à cette inspection d'entraîner avec elle les inconvénients les plus sérieux. Voyons donc si cette nécessité est imaginaire ou si ces inconvénients sont réels.

La nécessité de l'inspection permanente!

Mais, Messieurs, elle dérive manifestement de l'organisation même des arsenaux. Représentez-vous, par la pensée, ces usines immenses, où s'effectuent à toute heure du jour les travaux les plus variés et les plus coûteux. M. l'amiral de Cuverville vous l'a dit l'autre jour, huit services distincts s'y livrent aux opérations les plus complexes et les plus délicates; ce sont les

services de la flotte, des constructions navales, de l'artillerie, des défenses sous-marines, des travaux hydrauliques, des subsistances, de la solde, de l'habillement et du couchage et le service de santé.

Ces services sont autonomes, ce qui revient à dire qu'ils administrent les crédits qui sont mis à leur disposition par le ministère de la marine. Une portion de ces crédits est affectée à l'achat des matières, une autre au salaire des ouvriers ou à la solde des corps entretenus.

Qui donc, Messieurs, en l'absence d'une inspection permanente, surveillera ces opérations? Qui donc entrera dans ces ateliers pour y faire l'appel et y constater la présence des ouvriers? Qui donc s'assurera, et par-là même sera capable d'assurer que les crédits-salaires et les crédits-matières ont reçu leur affectation, et n'en ont pas été détournés en partie par des virements illicites? On connait la tendance des services de l'arsenal à s'émanciper de la spécialité des chapitres.

Les directeurs, hommes d'action, se plient difficilement aux limitations budgétaires. Ce n'est pas sur les préfets maritimes, hommes d'action comme eux, que nous pouvons compter exclusivement pour les ramener à l'observation des prescriptions légales. Administrateurs de leurs crédits, les préfets maritimes sont en même temps liquidateurs de leurs dépenses [1]. Bien que, dans le nouveau système, le commissaire général reste l'ordonnateur unique de l'arsenal, il n'a pas le droit et, eût-il ce droit, il n'a pas le moyen de vérifier la sincérité des pièces qui lui sont envoyées par les directions en vue du mandatement.

Il ne peut que constater leur régularité officielle, leur conformité aux chapitres du budget. Quant au fond, quant à la réalité des faits que les pièces supposent, l'ordonnateur n'a pas qualité pour en connaître.

Ainsi, Messieurs, éloignez de nos arsenaux l'inspection permanente, vous livrez le budget à la merci des services consommateurs; vous êtes sans garanties contre les entraînements, les fantaisies ou la négligence de l'homme d'action.

On nous propose, il est vrai, d'armer le préfet maritime contre des abus possibles au moyen d'un corps de surveillants qui saisiront au passage tous les actes des services pour le compte du préfet maritime. C'est le système imaginé par les auteurs du contre-projet, qui n'ont rien trouvé de mieux, pour combattre le projet de loi, que de rétablir l'ancienne surveillance administrative du commissariat, si souvent et si justement convaincue d'impuissance.

Messieurs, je m'expliquerai plus tard et plus à loisir sur ce système. Qu'il me suffise, pour le moment, de faire observer que la surveillance

[1] M. le rapporteur commet ici une légère erreur de doctrine. Les préfets maritimes ont l'administration supérieure de tout l'arsenal, mais ils ne sont pas les administrateurs immédiats des crédits, ils ne gèrent pas; c'est aux directeurs des divers services qu'est dévolu ce rôle. Nous avons tenu à rectifier l'assertion de M. Combes, parce que nous considérons que c'est avec grande raison que le règlement n'a pas encombré le préfet maritime d'attributions trop minutieuses. A lui la haute direction, la poursuite des résultats d'ensemble, aux directeurs l'exécution, la mise en œuvre des moyens d'action et la gestion des crédits.

administrative du commissariat pouvait se soutenir logiquement, lorsque le commissaire général était le liquidateur des dépenses des services, parce qu'il se devait à lui-même de vérifier ou du moins de paraître vérifier la réalité de ces dépenses avant de les liquider, c'est-à-dire avant de les certifier comme vraies, avant de les authentiquer, en quelque sorte, par cette liquidation.

Aujourd'hui, le rétablissement de cette surveillance du commissariat serait la négation même de l'autonomie des services. J'ajoute qu'elle serait incapable de remplir cette tâche et non moins incapable de garantir la responsabilité parlementaire du ministre de la marine.

Nos collègues semblent oublier dans quelles conditions cette surveillance a fonctionné jusqu'au décret du 25 août 1900, qui l'a supprimée.

Les comptes rendus de l'enquête de la commission extraparlementaire de 1894, nous l'ont révélé. Elle a fonctionné comme la fiction la plus vaine et la plus dangereuse. Nous avons eu, à cet égard, les aveux les plus explicites des amis les plus chaleureux, des défenseurs les plus persévérants du commissariat ; nous avons eu les propres aveux du commissariat lui-même, que le rapport de votre commission a reproduits. Partout, à Brest comme à Cherbourg, à Toulon comme à Rochefort, il s'est déclaré ou s'est montré hors d'état de surveiller les directions, à moins d'un accroissement notable dans son personnel, dix fois plus nombreux déjà que celui de l'inspection. Ce point est d'une telle importance que, s'il était contesté, il me serait facile d'extraire de l'enquête de 1894 des citations décisives. Je ne le fais pas pour le moment, afin d'économiser le temps du Sénat.

Ainsi, jusqu'au mois d'août 1900, nous avons vécu sur cette fiction de la surveillance administrative du commissariat, comme nous avons vécu sur d'autres fictions, que la peur des réformes et les résistances des corps à réformer nous ont contraints de prendre pour des réalités. Les leçons de l'enquête et les souvenirs du passé sont encore trop près de nous, pour que nous laissions à nos collègues, les auteurs du contre-projet, l'illusion de croire que leur système aura la vertu de nous les faire oublier.

Mais, Messieurs, le système du contre-projet a un vice tout aussi grave : il dépouille de toute garantie la responsabilité du ministre de la marine ; il place le nouveau contrôle des ports, c'est-à-dire le corps chargé de l'exercer, dans la dépendance du préfet maritime. C'est pour le préfet maritime qu'il opère ; c'est au préfet maritime que vont et s'arrêtent les renseignements qui en proviennent. Dès lors, quel profit le ministre tirera-t-il de ce contrôle? Comment sera-t-il instruit de l'état de choses dans l'arsenal, si les informations recueillies par le commissariat n'en franchissent pas les portes? C'est le préfet maritime, dit-on, qui agira comme agirait le ministre de la marine, c'est lui qui assurera l'ordre et la marche des services, qui corrigera leurs erreurs, qui réparera leurs fautes. Soit. Mais comment le ministre de la marine se défendra-t-il, à son tour, contre les erreurs et les fautes possibles du préfet maritime? S'il y a condescendance fâcheuse de ce fonctionnaire pour des irrégularités motivées sur des besoins urgents, s'il y a connivence du chef et des subordonnés pour jeter un voile sur certains procédés abusifs, à la faveur d'un silence ordonné, rien ne pourra transpirer,

au dehors, de ces menées fâcheuses. Aucune voix fidèle ne les fera parvenir jusqu'aux oreilles du ministre de la marine[1].

J'entends bien que certains adversaires du projet de loi proclament avec emphase le caractère élevé, la haute conscience du préfet maritime. Autant vaudrait dire, Messieurs, que les lois ne sont pas faites pour de pareils caractères et de pareilles consciences et qu'elles les offensent par cela seul qu'elles les supposent faillibles.

Hélas! Messieurs, les faits sont là, les faits eux-mêmes protestent contre cette prétention hautaine. Il ne faut pas croire que le système du contre-projet soit sorti fraîchement éclos du cerveau de nos collègues; il a ses états de service, il a son histoire, qui remonte à 1835, et cette histoire a été écrite dans nos annales maritimes en dilapidations et en déficits.

Oui, Messieurs, il fut un temps où l'inspection permanente fut bannie de nos arsenaux, il fut un temps où la surveillance du commissariat trônait dans nos ports à l'exclusion de toute autre surveillance; il fut un temps où le ministre de la marine n'avait pour se renseigner sur ce qui s'y passait que l'œil et l'oreille du préfet maritime. Ce système a duré neuf ans, de 1835 à 1844, et quel en a été le résultat? M. le directeur du contrôle, qui siège aux bancs du gouvernement, pourrait vous le faire connaître, comme il l'a fait connaître à la Chambre des députés; il pourrait vous dire, comme il l'a dit à la Chambre des députés, que, pendant ces neuf années, *on a volé dans la marine, suivant ses expressions, à pleines mains.....*

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Vous lui laissez la responsabilité de cette affirmation?

M. LE RAPPORTEUR. — Monsieur l'amiral, nous en savons, malheureusement, quelque chose dans mon département, à Rochefort. Malgré la date lointaine des faits, nous avons conservé le souvenir d'un procès célèbre, le procès Rollet, qui mit en pleine lumière l'impuissance du contrôle dévolu au commissariat et les abus intolérables qu'il couvrait de son impuissance. *(Interruptions à droite.)*

Permettez-moi d'ajouter comme une preuve décisive, puisque vous protestez contre ce fait historique.....

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Je proteste, non pas contre le fait, mais contre sa généralisation. Un criminel ne rend pas tout le monde coupable!

M. LE RAPPORTEUR. — C'est une façon de faire dévier le débat. Je n'ai pas généralisé dans le sens que vous indiquez. Je n'ai jamais prétendu que la marine, dans son ensemble, fût coupable.

M. HALGAN. — Vous l'avez dit.

*Plusieurs sénateurs à gauche.* — Non, il ne l'a pas dit.

[1] Il est avéré que les observations de quelque gravité qui ont pu être formulées par des officiers du commissariat, à l'occasion de leur surveillance administrative, ont presque toujours été soit arrêtées par leurs chefs immédiats qui ne voulaient pas compromettre leurs relations avec le préfet maritime ou avec un chef de service, soit par les préfets maritimes eux-mêmes qui voulaient toujours arranger l'affaire et privaient ainsi le ministre de renseignements du plus haut intérêt sur la marche de son administration.

M. LE RAPPORTEUR. — Je n'ai rien dit de pareil; j'ai rappelé des paroles prononcées à la Chambre, et qui n'ont provoqué aucune protestation.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Vous avez dit qu'on avait volé à pleines mains dans la marine.

M. LE RAPPORTEUR. — Je le répète.....

M. l'amiral DE CUVERVILLE, *montrant M. Châtelain, directeur du contrôle, commissaire du gouvernement.* — Le responsable, le voilà! (*Vives protestations à gauche. — Très bien! très bien! à droite.*)[1]

M. MILLIÈS-LACROIX *et plusieurs sénateurs à gauche.* — C'est intolérable!

M. CHATELAIN, *commissaire du gouvernement.* — Je l'ai dit, parce que c'est la vérité.

M. LE RAPPORTEUR. — J'ai cité un fait historique.

M. HALGAN. — Vous l'avez généralisé! (*Rumeurs à gauche.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Il n'y a pas à interrompre, Monsieur Halgan; d'autant plus que, dans les paroles de l'orateur, il n'y a aucune personnalité.

M. LE RAPPORTEUR. — J'ai cité un fait historique, et je le corrobore à l'instant, puisqu'on m'y force, par une preuve historique qui, celle-là, échappera, je l'espère, à toute réplique.

Je dis que, comme fin dernière de cette expérience lamentable de neuf ans, les Chambres de la monarchie de Juillet durent voter un crédit extraordinaire de 93 millions pour couvrir les déficits de même somme dans le budget de la marine. Mais, en même temps, elles condamnèrent le système qui avait remis le contrôle aux mains du commissariat, et elles provoquèrent l'ordonnance réparatrice du 14 juin 1844, qui rétablit l'ancienne inspection permanente, en lui restituant son indépendance à l'égard du préfet maritime. (*Très bien! très bien! à gauche.*)

Messieurs, on croit échapper à ces souvenirs et aux réflexions qui en naissent, en nous objectant qu'on donne au ministre de la marine la faculté de s'éclairer sur son administration au moyen d'un contrôle mobile, ou, comme on dit, en essayant de grandir la chose par le mot, au moyen d'un contrôle supérieur mobile, en d'autres termes, au moyen de missions temporaires, qu'il dépendra du ministre de faire aussi fréquentes et aussi approfondies qu'il lui plaira.

Nous sommes des partisans déterminés du contrôle mobile. Nous croyons qu'il est appelé à rendre les plus grands services, soit qu'il supplée l'inspection permanente partout où ce mode de contrôle n'a pas de représentant à demeure, soit qu'il ait à étudier sur place des questions particulièrement intéressantes et graves.

Nous avons aussi la conviction qu'il perfectionnera les procédés d'investigation actuellement usités dans les arsenaux, en les comparant de port à port et en tirant de ces rapprochements des inductions précieuses pour uniformiser la doctrine ou pour généraliser les méthodes reconnues les plus efficaces.

[1] Ce passage de la discussion confirme ce que nous venons de dire à la page précédente. Par crainte du scandale on fait le silence sur tous les abus et peu à peu le désordre grandit jusqu'au jour où il éclate dans quelque lamentable affaire qui compromet gravement l'administration de la marine dans l'opinion publique.

Mais, Messieurs, nous nions résolument que l'inspection mobile puisse être substituée comme organisation à l'inspection permanente. Car, passagère, comme son nom l'indique, il lui manquera toujours la vertu essentielle de l'inspection permanente, celle de pouvoir constater l'erreur qui se commet ou prévenir la faute qui va se commettre. (*Très bien!*)

Or, sans cette vertu, le contrôle de la marine perd la plus grande partie de son utilité et, de quelque apparât qu'il s'entoure, de quelque nom plus ou moins ambitieux qu'il s'appelle, il sera presque de nul effet pour protéger l'intérêt financier de l'État contre les abus inévitables des services dépensiers.

Oui, Messieurs, nous l'accordons, l'inspection mobile constatera les faits accomplis, elle relèvera les fautes commises. Mais les relever n'est pas les réparer, et c'est une triste consolation qu'on ménage au ministre de la marine ainsi qu'au Parlement de leur faire espérer qu'un contrôle *a posteriori* leur révélera des fautes devenues irréparables.

Messieurs, cela n'est même pas exact; c'est là une espérance chimérique dans sa donnée générale. Car elle sous-entend, tout à fait à tort, que les fautes laissent toujours après elles, dans les pièces relatives aux faits à constater, des traces perceptibles. Or, il n'en est rien dans beaucoup de cas. Il n'en est rien, par exemple, dans l'application de la matière et de la main-d'œuvre aux travaux; il n'en est rien dans les recettes de fournitures, dès que la commission des recettes a sanctionné les livraisons. Qui donc, si ce n'est l'inspection permanente, certifiera au ministre de la marine que les salaires payés étaient bien des salaires dus, ou que les feuilles d'ouvrage ne contiennent que des indications conformes à la réalité des faits? L'inspection mobile aura beau tourner et retourner carnets et casernets; elle aura beau parcourir les feuilles d'ouvrage de la première ligne à la dernière, elle n'y verra que ce que les surveillants techniques y auront consigné, et si les pièces ne concordent pas avec la réalité des choses, rien ne révélera à l'inspection mobile le défaut de concordance.

Si vous en doutez, Messieurs, lisez dans le rapport l'exemple tiré du marché Fenouil, et, si vous n'êtes pas persuadés, poussez plus loin votre lecture, et méditez l'histoire du marché relatif à la transformation de notre vieux cuirassé le *Redoutable*. Vous y verrez que la fraude la plus éhontée s'est donné libre carrière et que le scandale de l'impunité se serait doublé du scandale du silence, si l'inspection permanente, témoin des faits, n'avait élevé la voix pour dénoncer à l'autorité maritime des actes délictueux, qui ne ressortaient nullement des pièces administratives ou comptables. (*Très bien! très bien!*)

Messieurs, on nous oppose encore comme un argument triomphant que l'inspection mobile est le seul mode de contrôle en usage dans les trois ministères de la guerre, des finances et des colonies, et l'on en conclut par analogie qu'il devait en être de même au ministère de la marine.

Mais, n'est-ce pas braver les règles les plus élémentaires du raisonnement philosophique qu'on appelle l'analogie que de rapprocher des organisations si dissemblables? N'est-ce pas se tromper de la façon la plus grossière que de comparer, d'une part, le contrôle de l'inspecteur des finances, qui ne s'exerce guère que sur deux sortes d'opérations, des recettes d'impôts et

des mandatements de dépenses, dont les pièces justificatives ne quittent pas le bureau de l'employé, se suffisent à elles-mêmes et se jugent d'après leur seule conformité avec des tarifs légaux ou avec des crédits ouverts, et, d'autre part, le contrôle de l'inspecteur de la marine, qui travaille sur une foule d'opérations les plus variées, les plus délicates, préparation et exécution des marchés, achats sur factures, recettes de fournitures, transformation de matières, appels et contre-appels d'ouvriers, revues d'effectif, toutes choses dont les éléments ne peuvent être appréciés avec certitude que si elles sont vérifiées au moment même de l'opération. (*Très bien! très bien!*)

Si le ministère de la guerre se contente d'une inspection mobile, qui ne sait, Messieurs, que les liquidations de ses quatre cents ordonnateurs et sous-ordonnateurs, au lieu de se consommer localement, comme les liquidations des ordonnateurs de la marine dans les ports, ont un caractère provisoire et sont soigneusement revisées au centre même du département, par la direction du contrôle, avant d'être rendues définitives ?

Ajouterai-je, pour expliquer la préférence donnée par la guerre et les finances à l'inspection mobile sur l'inspection permanente, que les opérations administratives à vérifier dans ces deux Départements ministériels, s'exécutent dans des centaines de localités et ne se prêtent pas à la revision continue d'un petit nombre de fonctionnaires, à la différence des opérations administratives de la marine, qui sont concentrées dans cinq ports et dans trois établissements hors des ports ?

Quant au ministère des colonies, où d'ailleurs, pour le dire en passant, la même multiplicité et le même éparpillement des centres administratifs donnent lieu aux mêmes réflexions, il a prouvé l'estime qu'il fait de l'inspection permanente, en l'installant dans nos deux possessions coloniales les plus importantes : l'Indo-Chine et Madagascar. Messieurs, j'aurai assurément l'assentiment au moins tacite de la commission des finances, si j'exprime à cette tribune le regret, regret qui est de circonstance, que le ministre des colonies n'ait pas étendu la mesure de l'inspection permanente à nos autres possessions, au Congo, par exemple. Il aurait évité ainsi au Parlement l'émotion pénible, grosse de doutes et de déceptions, que nous avons tous éprouvée quand on nous a apporté dernièrement, dans un cahier de crédits supplémentaires, au titre de la colonie du Congo et à l'occasion de l'expédition Marchand, qui semblait être là comme un trompe-l'œil, une carte supplémentaire à payer de 2 à 3 millions, liquidée sans vérification et transmise à votre commission des finances sans aucune pièce justificative. (*Approbations à gauche.*)

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Nous sommes absolument du même avis !

M. LE RAPPORTEUR. — Loin de moi la pensée de vouloir jeter la moindre défaveur sur l'honnêteté de notre administration coloniale ; mais on conviendra que le moment serait bien mal choisi pour rabaisser les services de l'inspection permanente au profit d'une inspection mobile, réduite, comme l'a été votre commission des finances elle-même, à gémir sur des dépenses inattendues, tout en se déclarant incapable de les contrôler. (*Très bien! très bien! sur plusieurs bancs à gauche.*)

Voilà pourtant, Messieurs, les analogies qu'on ose invoquer contre

l'inspection permanente. Mais que n'ose-t-on pas quand l'esprit de parti s'en mêle?

Le patriotisme lui-même est mis à contribution contre cette institution [1]. On l'accuse d'énerver l'autorité du préfet maritime et, suivant le mot consacré, de faire échec au commandement. De ce que les décrets lui prescrivent de requérir au besoin du préfet maritime l'observation des lois, ordonnances et règlements, de ce qu'ils lui confèrent à cette fin une indépendance absolue, sans laquelle leurs prescriptions mêmes deviendraient illusoires, on infère que cette institution porte atteinte au prestige du commandement.

On va jusqu'à soutenir qu'elle l'annihile, et l'on s'apitoie sur le sort de ce pauvre préfet maritime, obligé de respecter la loi, sous peine d'entendre s'élever à côté de lui une respectueuse remontrance. (*Sourires à gauche.*)

Messieurs, nous sommes des législateurs, et nous avons autre chose à faire, d'autres devoirs à remplir que de nous arrêter à cette objection.

Nous avons à rappeler au préfet maritime qu'il réunit en soi deux personnages, et que s'il est le commandant des forces armées, il est avant tout et surtout administrateur. Or, le droit de réquisition s'adresse à l'administrateur et non pas au commandant. Il se peut — je suis loin de dire qu'il en ait été ainsi — que le prestige du commandant ait à souffrir des fautes volontaires et répétées de l'administrateur. Dans ce cas, le commandant n'a de reproches à faire qu'à l'administrateur. (*Sourires.*)

Nous savons bien que la prétention des préfets maritimes a été, de tout temps, de concentrer entre leurs mains tous les pouvoirs du port et de ne vouloir à côté d'eux que des fonctionnaires subordonnés.

« C'est leur faire injure, écrivait à ce propos un préfet maritime du second Empire, l'amiral Lugeol, de penser qu'ils peuvent violer les lois sans des motifs graves dont ils doivent compte au ministre de la marine seul. »

Messieurs, cette théorie a bien pu être celle d'un préfet maritime de l'Empire; elle ne saurait être la théorie d'un préfet maritime de la République. (*Très bien! très bien! à gauche.*)

Il n'est en République, qu'une autorité souveraine : la loi.

Les plumes blanches du préfet maritime, comme celles du général commandant un corps d'armée, sont tenues de s'incliner devant elle. Ni le ministre de la marine, ni le ministre de la guerre n'ont qualité pour délier qui que ce soit de cette obligation, quelques comptes qu'on puisse leur rendre. Ils ne peuvent que rappeler les délinquants à l'observation des prescriptions légales.

Le ministre de la marine a précisément pour organe de ce rappel l'ins-

[1] Cette partie du discours de M. Combes était de nature à produire sur l'esprit des sénateurs une impression profonde. Il n'a rien exagéré. Chez des amiraux pleins d'honneur et de dévouement à la chose publique, l'exercice habituel du pouvoir absolu et incontesté, crée un état mental tout particulier qui les conduit à transporter du domaine militaire dans le domaine de l'administration une intransigeance extraordinaire. Quiconque se permet une critique des actes du préfet maritime ou de l'application qui en a été faite nuit à l'autorité, au prestige du commandement! L'obéissance silencieuse serait donc le régime idéal de nos arsenaux.

pection permanente à laquelle il donne, dans ce but, une délégation spéciale; si bien qu'à considérer les choses en soi, c'est vous, Monsieur le Ministre de la marine, qui devez vous sentir personnellement atteint, si un préfet maritime vient à regimber contre ce rappel réglementaire.

(*M. le ministre de la marine fait un geste d'assentiment.*)

Mais il y a mieux à dire encore.

Comment ces rappels pourraient-ils affaiblir l'autorité morale des préfets maritimes, alors qu'ils sont de simples avis, tout au plus des conseils; alors que le préfet maritime est libre de les accueillir ou de les repousser; alors qu'il garde, quoi qu'il fasse, l'entière responsabilité de sa décision?

Il est vrai que les observations de l'inspection, qui n'ont pas eu l'heur de plaire au préfet maritime, sont transmises au ministre de la marine. Et c'est probablement là ce qui offusque certains adversaires du projet de loi. Il leur déplaît de songer que le ministre de la marine sera instruit, jour par jour, des fautes et des irrégularités commises dans l'arsenal. Qu'on l'avoue donc, mais qu'on s'épargne la peine de chercher à nous donner le change sur la nature vraie des observations de l'inspection. (*Très bien! très bien! à gauche.*)

Ces observations ont si bien le caractère de simples avis, que, même les directeurs et les chefs de service peuvent se dispenser d'y déférer, s'ils estiment que l'inspecteur s'est trompé. Alors l'affaire est portée devant le préfet maritime. Et celui-ci prononce dans l'immense majorité des cas, le ministre de la marine n'étant saisi que très exceptionnellement par l'inspection.

Ainsi, Messieurs, pas plus à l'égard du préfet maritime qu'à l'égard des chefs de service, l'inspecteur n'arrête et n'a le droit d'arrêter aucune opération.

Après ces éclaircissements, ai-je besoin d'insister pour disculper l'inspection permanente des autres griefs, des autres désordres qu'on lui impute. Car on la tient pour une source de désordre; on l'accuse de désorganiser l'arsenal. Non seulement elle fait échec au commandement; non seulement elle opprime les services; non seulement elles suscite des froissements entre les personnes; non seulement elle allume des conflits entre les fonctions, mais, pour couronner son œuvre, elle confond et déplace les responsabilités, elle les transporte de l'administrateur à l'inspecteur. L'administrateur n'ose agir par crainte de l'inspecteur et, de son côté, l'inspecteur n'agit pas parce que les règlements le lui interdisent. Ainsi l'arsenal se trouve condamné à l'immobilité.

Je suis bien certain, Messieurs, que personne n'apportera de telles allégations à la tribune du Sénat, mais la Chambre des députés les a entendues. Elle a entendu un ancien officier de marine décrire comment les inspecteurs en chef de nos ports empêchent nos préfets maritimes de bouger. C'est, paraît-il, de la même façon que les colonels de l'empire empêchaient les soldats de voter. « Tous ceux, disait le colonel, qui voudront voter « oui » mettront leur bulletin dans le casque du lieutenant-colonel; tous ceux qui voudront voter « non » mettront leur bulletin dans mon casque; mais malheur à qui le touchera! » (*Rires à gauche.*)

M. Halgan. — On dit cela aux électeurs maintenant!

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. d'Audiffret-Pasquier (duc d').

Béjarry (de). Bérenger. Bérenger (général). Bernot. Billot (général). Blois (comte de). Boissel (Victor). Bonnefille. Boularan. Bourganel. Briens.

Cabart-Danneville. Carné (marquis de). Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Cuverville (amiral de).

Delobeau. Demarçay (baron). Denis (Gustave). Duboys Fresney.

Farinole. Fleury (Paul). Forgemol de Bostquénard. Fortier. Froment.

Gailly. Gauthier (Haute-Saône). Gervais. Géry-Legrand. Gotteron. Gouin. Goulaine (comte de). Gourju.

Halgan. Haugoumar des Portes.

Labbé (Léon). Labiche (Jules). La Jaille (amiral de). Lamarzelle (de). Laporte-Bisquit. Lavertujon (Henri). Le Cour Grandmaison (Henri). Legludic. Legrand. Le Provost de Launay. Le Roux (Paul). Luro.

Maillard. Maillé (comte de). Maret. Martell (Édouard). Merlet. Milliard Montfort (vicomte de). Moroux.

Ollivier (Auguste). Outhenin-Chalandre. Ouvrier.

Parissot (Albert). Pichon. Pinault. Pontbriand (du Breil, comte de). Poriquet. Porquier. Prevet.

Rambaud (Alfred). Raquet. Repiquet. Riou.

Saillard. Saint-Germain (général de). Saisy (Hervé de). Sébline.

Teisserenc de Bort. Thomas. Tellier. Tréveneuc (comte de).

Vissaguet.

Waddington (Richard). Wallon.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Baduel. Berthelot. Borriglione. Buvignier. Casabianca (de). Chantemille. Charles Dupuy. Chovet. Claeys. Clamageran. Cornil. Courcel (baron de). Cuvinot. Depreux. Deschanel. Dubois (Émile). Expert-Bezançon. Fallières. Gayot (Émile). Girard (Alfred). Godin (Jules). Grévy (général). Hébrard (Jacques). Japy (général). Latappy. Lelièvre. Lourties. Marcère (de). Mercier (général). Monestier. Monsservin. Pauliat. Perrier (Antoine). Ponthier de Chamaillard. Rambourgt. Ratier (Antony). Renaudat. Roussel (Théophile). Silhol. Thorel. Trystram.

ABSENTS PAR CONGÉ :

Deandreis. Girault.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 261 |
| Majorité absolue | | 131 |
| Pour l'adoption | 175 | |
| Contre | 86 | |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

## *Séance du* 17 *février* 1902.

M. LE PRÉSIDENT. — L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine.

Nous en sommes, Messieurs, à la discussion générale.

La parole est à M. le rapporteur.

M. COMBES, *rapporteur*. — Messieurs, je voudrais pouvoir me flatter, sans espérance d'ailleurs d'y réussir, de donner un peu d'attrait à la discussion du sujet technique qui va nous occuper. Je m'encourage néanmoins à parler dans la pensée que, quelque aride d'aspect que soit le projet de loi, il a du moins cet avantage que son importance ne peut échapper à aucun membre de cette assemblée.

Il a pour objet le contrôle des dépenses d'un ministère qui pèse lourdement sur la fortune nationale. Toutes ses dispositions tendent à donner aux représentants du pays et au pays lui-même la certitude morale du bon emploi des crédits que les Chambres allouent annuellement à la marine, sous la seule impulsion du patriotisme.

Elles méritent d'autant plus, de notre part, un examen consciencieux, que l'opinion publique, à tort ou à raison, — à raison, malheureusement, — s'est persuadée jadis, à la suite de quelques faits retentissants, qu'il existait, dans l'organisation de notre administration maritime, des lacunes fâcheuses et comme des fissures par où s'écoule, en pure perte, une portion des ressources destinées à notre puissance navale.

Ce n'est pas, Messieurs, que l'opinion publique ait conçu des doutes déshonorants sur la probité des administrateurs, c'est l'imperfection seule du système administratif qui est en cause. Et c'est pour nous une raison capitale d'instituer un contrôle effectif et complet des dépenses afférentes au ministère de la marine.

Messieurs, jusqu'à ce jour, on a procédé en cette matière par voie de décrets. Les Chambres ont cru qu'il leur suffirait de voter les crédits et de les répartir entre les divers chapitres du budget, se réservant, au jour du règlement des comptes, de s'assurer que les crédits consentis n'avaient pas été dépassés et que la spécialité des chapitres avait été observée.

Je ne dis pas qu'elles aient toujours obtenu satisfaction sur ces deux points. Je ne dis même pas qu'elles aient montré toujours sur ces deux points une volonté bien énergique et une sévérité suffisante. Mais enfin, qu'elles aient fait preuve d'indulgence ou de rigueur, leur droit s'est affirmé par des décisions sans appel.

Il en a été tout autrement de l'utilisation des fonds. Les Chambres en ont abandonné le contrôle immédiat au pouvoir exécutif. Au lieu de l'organiser par des mesures législatives, elles ont laissé au ministre de la marine le soin de l'établir par décret. Vous ne vous étonnerez donc pas si le fonctionnement de ce contrôle s'est ressenti de l'humeur changeante des ministres ou des influences dominantes dans le Gouvernement. Vous vous étonnerez moins encore, si l'instabilité d'une institution qui dépendait du caprice d'un

homme, si l'incertitude du lendemain qui pesait sur elle, ont affaibli son action et l'ont fait accuser d'impuissance [1].

Les critiques impartiales qui ont admis, jusqu'à un certain point, cette impuissance, l'ont rattachée à la situation indécise que j'indique.

Mais, à côté des critiques impartiales, il y a eu les critiques intéressées des services contrôlés, d'autant plus mal venus à récriminer contre le peu d'efficacité du contrôle qu'ils ont tout fait pour l'énerver.

C'est donc, Messieurs, une entreprise louable de soustraire le contrôle de la marine à l'arbitraire des décrets, pour donner à son existence ainsi qu'à sa mission la stabilité de la loi. C'est à cette fin que tend le projet de loi dont j'ai l'honneur d'être le rapporteur. La Chambre l'a voté à une énorme majorité. Je suis convaincu que le Sénat s'y ralliera à son tour, et je lui demande la permission de lui en exposer brièvement les principes et l'économie.

Messieurs, le contrôle de la marine est, par définition, l'organisme chargé de veiller, dans toutes les parties de cette administration, à l'observation des lois, décrets et règlements. Il reçoit, à cet effet, du ministre de la marine, responsable devant les Chambres de cette observation, une délégation spéciale, qui le fait indépendant de toute autre autorité. Comme agent propre du ministre, il doit pouvoir correspondre directement avec lui, afin d'être en situation de porter à sa connaissance les diverses infractions qu'il lui arriverait de constater.

Sa mission, s'étendant à toutes les parties de l'administration maritime, implique le droit d'en connaître tous les actes et de pénétrer dans tous les détails des faits. Aucun service ne doit pouvoir se dérober à ses investigations, qu'il s'agisse de travaux ou de comptabilité. Toutes les pièces, tous les registres doivent s'ouvrir à son examen, de même que tous les ateliers à ses visites, et tous les magasins à ses recensements. Disons, si vous voulez, pour abréger et pour résumer en deux mots ses devoirs et ses droits, qu'aucune opération administrative ne doit pouvoir avoir lieu sans qu'il en soit informé et sans qu'il ait le droit de la contrôler. Mais, hâtons-nous de dire aussi qu'il lui est interdit de la suspendre, de l'empêcher ou de l'arrêter. Son œuvre est de critique pure.

S'il lui apparait que l'opération va à l'encontre de quelque prescription réglementaire, il doit en aviser aussitôt l'administrateur intéressé. Là se borne son intervention. L'administrateur passe-t-il outre à l'avis qu'il a reçu ? Le contrôle doit en référer d'abord au préfet maritime, représentant du ministre de la marine, puis, au besoin, au ministre lui-même, qui statue selon qu'il lui convient.

[1] Le contrôle de l'administration de la marine s'exerce pour le compte du ministre et en son nom ; il est d'autant plus efficace que le ministre le soutient et l'utilise davantage ; il est de peu d'utilité si le ministre renonce à s'en servir ; mais du jour où le législateur, en qui réside la souveraineté, a décidé que le contrôle devait s'exercer, du jour où il a déterminé les lignes essentielles de l'organisation de ce contrôle, le mauvais vouloir du ministre et l'opposition des services contrôlés ne sauraient le réduire à l'impuissance complète, — la voix du contrôleur trouve peut-être moins d'écho à certaines heures, mais on ne peut plus l'étouffer.

Tels sont, sommairement exposés, les droits et les devoirs du contrôle. Ils sont les mêmes d'ailleurs partout où le contrôle s'exerce. Or, le contrôle s'exerce partout où se produit un acte administratif. De là, la nécessité d'organiser le contrôle de la marine, à l'administration centrale du Département, à l'administration des cinq ports et des trois établissements hors des ports, Ruelle, Guérigny et Indret, ainsi qu'aux quartiers d'inscription maritime. Personne, que je sache, ne conteste cette nécessité. Les opinions divergent seulement sur le mode d'institution.

Messieurs, si vous avez lu le rapport de la commission et le contre-projet signé par quelques-uns de nos collègues, vous avez pu remarquer que des trois divisions ou, si vous voulez, des trois modalités qui composent le contrôle de la marine, le contrôle central, le contrôle des ports, le contrôle mobile ou le service des missions, il en est deux qui ne sont attaqués par personne. Tout le monde reconnait que le contrôle doit siéger en permanence au centre du département où s'accomplissent, par les soins des directions du ministère, des opérations administratives d'une haute importance. Sans parler des liquidations pour traitement ou des ordonnancements émis par l'administration centrale, je peux indiquer, entre autres opérations qui justifient l'existence du contrôle central, les achats, les marchés, les adjudications opérées par la commission permanente des marchés et par la commission des machines et du grand outillage.

Il n'est pas admissible que ces actes échappent à la surveillance du ministre de la marine dont le contrôle est l'œil. La responsabilité du ministre peut y être engagée de la manière la plus grave. Il n'y a qu'un contrôle présent sur les lieux, toujours vigilant, toujours agissant pour l'éclairer et le dégager. Le contrôle central répond donc à des besoins avoués de tout le monde.

Nous pouvons en dire autant du contrôle mobile. Ceux-là même qui ne le jugent pas absolument indispensable, sont obligés en conscience de convenir que des inspections temporaires, faites à l'improviste, ou à l'occasion d'incidents graves, ou encore en vue de réformes plus ou moins urgentes à étudier, offrent des avantages appréciables et des moyens puissants à un ministre de la marine désireux de renforcer le contrôle sédentaire, ou d'améliorer le service administratif. Tout le litige entre les partisans et les adversaires du projet de loi roule sur le contrôle permanent ou résident, — les deux termes s'équivalent, — des ports et des établissements hors des ports.

Messieurs, d'accord avec le gouvernement, votre commission estime que l'inspection permanente ou résidente des ports et des établissements hors des ports, est d'une nécessité absolue. Les adversaires du projet de loi, révoquent en doute cette nécessité et, en outre, ils reprochent à cette inspection d'entraîner avec elle les inconvénients les plus sérieux. Voyons donc si cette nécessité est imaginaire ou si ces inconvénients sont réels.

La nécessité de l'inspection permanente!

Mais, Messieurs, elle dérive manifestement de l'organisation même des arsenaux. Représentez-vous, par la pensée, ces usines immenses, où s'effectuent à toute heure du jour les travaux les plus variés et les plus coûteux. M. l'amiral de Cuverville vous l'a dit l'autre jour, huit services distincts s'y livrent aux opérations les plus complexes et les plus délicates; ce sont les

M. le Rapporteur. — Et voilà comment, d'après l'orateur, l'inspecteur en chef, s'arrogeant les pouvoirs d'un colonel, force à l'inaction le préfet maritime réduit au rôle d'un simple soldat.....

M. le comte de Goulaine. — C'est une jolie légende.

M. le Rapporteur. — Vous jugez si la Chambre des députés a dû être ahurie devant cette image extraordinaire.

Comme si son ahurissement n'était pas complet, il lui a fallu entendre un amiral, ancien préfet maritime, et, qui plus est, ancien ministre de la marine, évoquer à la tribune le fantôme de la franc-maçonnerie (*Nouveaux rires sur les mêmes bancs*) qu'il a incarné dans l'inspection permanente, le montrant tout prêt à saisir l'administration de la marine dans ses redoutables mains.

Messieurs, vous ne me pardonneriez pas de prendre au sérieux ces figures de rhétorique. Je ne les ai citées ici que pour vous faire voir et montrer à l'opinion du dehors à quels pitoyables arguments on a recours, afin de discréditer une institution gênante, mais gênante pour ceux-là seulement qui ne voudraient admettre d'autre règle que leur bon plaisir. (*Applaudissements à gauche.*)

Quant à ceux d'entre vous, — et c'est certainement l'unanimité du Sénat, — qui pensent que, dans notre pays démocratique et sous notre régime républicain, aucun administrateur, quelque éminent qu'il soit, aucun fonctionnaire dans l'ordre civil ou militaire, quelque constellé de décorations qu'il puisse être, ne peut avoir la prétention d'être au-dessus des lois..... (*Très bien! sur quelques bancs à gauche*), ils jugeront l'inspection permanente d'après les traits qui lui sont propres, et non d'après ceux que ses ennemis lui prêtent. Pour peu qu'ils l'étudient avec impartialité dans les articles du projet de loi, ils la verront telle qu'elle est et telle qu'elle doit être, sentinelle de la loi, suivant le mot de l'amiral Truguet, conseillère attitrée des autres services, gardienne vigilante des règles administratives et financières qui sont la sauvegarde du Trésor public. (*Très bien! très bien!*)

Dans ce grave débat, les considérations personnelles ne doivent compter pour rien. C'est l'intérêt seul du pays qui doit nous occuper. Depuis trente ans, ce malheureux pays se saigne aux quatre membres, avec une résignation patriotique, pour développer ses moyens de défense et soutenir son rang dans le monde.

Il pouvait espérer d'abord qu'une alliance puissante et peut-être aussi le progrès de la raison publique en Europe amèneraient quelques changements de nature à diminuer ces charges accablantes, mais les années succèdent aux années, et la même fatalité inexorable pèse toujours sur lui. Il ne peut même pas se dire que le fardeau qu'il supporte et qui est si lourd à ses épaules, dans les années d'abondance, s'allège du moins un peu dans les années de disette. Cette faible consolation lui est aussi refusée.

Qu'un soleil bienfaisant ait fécondé son labeur ou qu'un vent desséchant ait soufflé sur ses récoltes, il doit subir la même nécessité dans toute sa rigueur et verser uniformément, pour les armées de terre et de mer, l'effrayant tribut annuel d'un milliard. C'est bien le moins que nous, ses représentants attristés, nous lui donnions, par nos lois, la garantie certaine

d'une administration régulière et d'un bon emploi de ce milliard, en échange de ses privations et de ses sacrifices. (*Vifs applaudissements à gauche et sur certains bancs au centre.*)

M. LE PROVOST DE LAUNAY. — Vous le saignez aussi pour autre chose, pour votre politique néfaste. (*Bruit.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Vous n'avez pas la parole, monsieur Le Provost de Launay.

M. LE PROVOST DE LAUNAY. — Je la prends.

M. LE PRÉSIDENT. — Non, vous ne la prendrez pas; vous ne voulez pas m'obliger à vous rappeler à l'ordre ?

*Un sénateur à gauche.* — C'est au nom de l'Empire que vous protestez ?

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. l'amiral de Cuverville.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Messieurs, sur un grand nombre de points du discours que vous venez d'entendre, nous sommes d'accord; nous avons essayé de condenser en quelques pages que, je l'espère, chacun de vous aura bien voulu lire, les motifs qui plaident en faveur du contre-projet que nous avons déposé.

Après la lecture attentive du long rapport qui vous a été adressé par M. le rapporteur du projet ministériel, lecture que je n'ai pas achevée sans un certain sentiment de tristesse; après le discours que je viens d'entendre, je ne vois rien, absolument rien qui soit de nature à infirmer les principes que nous avons posés, dans notre exposé des motifs, comme pouvant seuls, à notre avis, constituer un contrôle administratif sérieux, réellement efficace et ne présentant pas les graves inconvénients du projet ministériel.

Messieurs, au cours de son rapport et pour infirmer le contre-projet au bas duquel j'ai mis mon nom, M. Combes a parlé de mes opinions successives en ce qui concerne le contrôle.

Le moment est venu de m'expliquer sur ce point :

Le 21 septembre 1894, j'étais préfet maritime à Cherbourg et, en présentant à messieurs les membres de la délégation de la commission extraparlementaire les chefs de service du port, je m'exprimais ainsi :

« Je suis heureux, Messieurs, en vous présentant M. l'inspecteur en chef Prigent, de vous dire que non seulement nos relations sont des plus cordiales, mais encore que je considère M. l'inspecteur en chef comme un auxiliaire précieux pour le commandement [1]. . . . . . . . . . . . . . .

« Pour moi, l'inspection permanente a sa raison d'être; il est préférable de prévenir les erreurs plutôt que d'avoir à les réparer et le contrôle est nécessaire dans tous les services. Je doute qu'une inspection mobile puisse contrôler efficacement l'administration des ports ainsi que le fait l'inspection

[1] Auxiliaire du commandement ! Cette expression peint fidèlement l'état d'âme de M. le vice-amiral de Cuverville, l'honorable officier général, a de la supériorité du commandement une idée si haute, si absolue que son esprit se refuse à voir dans le contrôle le contrepoids de l'autorité du préfet maritime; il veut, à toute force, le considérer comme un des rouages de la machine dont le préfet seul a la direction. On aperçoit tout de suite, combien il importait que la loi vint solennellement affirmer la situation indépendante du contrôle.

permanente; mais il convient de reconnaître que, pour ces fonctions délicates, qui exigent beaucoup de tact et de mesure, l'institution vaut surtout ce que valent les hommes qui l'appliquent. » (*Très bien! à droite*)

Et bien, Messieurs, j'aurais à déposer aujourd'hui, que je ne déposerais pas autrement. Je suis toujours un partisan résolu du contrôle, du contrôle permanent.

En relatant ma déposition dans son rapport, M. Combes a omis de vous dire que cette déposition avait été complétée, — et nos collègues qui ont fait partie de la commission extraparlementaire de la marine et qui sont ici présents, doivent s'en souvenir, — par un exposé succinct des réformes que je souhaitais de voir introduire dans l'administration de la marine, non pas seulement dans l'administration des arsenaux, mais aussi dans l'administration centrale. Il y avait, dans mon exposé, tout un plan d'ensemble et les appréciations que j'émettais, en ce qui concerne l'inspection permanente, faisaient partie d'un tout.

Lorsque M. le rapporteur a voulu faire état de mes opinions successives, il aurait dû se souvenir que la situation de 1894 n'était pas celle qui se présente aujourd'hui.

Et en effet, Messieurs, le décret du 25 août 1900 a conféré aux directions de travaux leur autonomie, et la surveillance administrative et de contrôle que le commissariat exerçait à leur égard a complètement cessé à partir du 1er janvier 1901. On a donné aux directeurs des travaux ce que l'on appelle l'autonomie, la liquidation de leurs dépenses et aussi, naturellement, et comme corollaire, on leur a donné la responsabilité.

Est-ce à dire que les directeurs de travaux vont désormais se trouver indépendants du préfet maritime? Est-ce à dire que l'unité de direction qui est indispensable dans un arsenal va cesser? Messieurs, l'arsenal militaire est en même temps une seule et même usine. Les directions des travaux ne sont que les principaux ateliers de cette usine. Dans cet arsenal on fabrique de toutes pièces le bâtiment de guerre, on l'arme, on le mobilise, on le répare et c'est en vue du bâtiment de guerre qu'est créé l'arsenal. Par conséquent, dans ces conditions, tous les chefs de service ne sont-ils pas, de toute nécessité, sous la direction et l'autorité d'un chef unique, et chacun d'eux, dans sa spécialité, ne doit-il pas lui apporter sur ce point sa part du plus entier concours? Poser ainsi la question c'est la résoudre. (*Très bien! très bien! à droite.*)

Messieurs, si le préfet maritime, ainsi que le déclare une décision présidentielle du 1er mars 1901, est le délégué du ministre, — c'est bien là, Monsieur le Ministre, l'expression que vous avez employée, — son principal devoir, n'est-il pas de surveiller d'une façon attentive l'emploi des deniers publics, de s'assurer que les dotations budgétaires du port ne sont jamais dépassées, de se rendre compte, par conséquent, en quelque sorte jour par jour, de la marche des dépenses et de leur utilisation?

Eh bien, Messieurs, si c'est là, — et je crois que personne dans cette enceinte ne contestera que c'est bien là le devoir du préfet maritime, — quels sont les moyens d'action qu'on a laissés à sa disposition? Aucun. Je dis aucun, parce que, si les circulaires ministérielles qui ont été envoyées aux ports dans ces derniers temps recommandent au contrôle permanent,

sauf impossibilité dont il doit rendre compte, de répondre à l'appel du préfet maritime, il n'en a pas toujours été ainsi et vous allez en juger.

Le 14 mars 1899, une dépêche envoyée en communication au préfet maritime et qui était — retenez bien ceci — timbrée de la direction du contrôle, était ainsi conçue :

« Paris, le 14 mars 1899 (Direction du Contrôle).

« *Au sujet d'une annotation sur le rapport annuel de l'inspection locale.*

« Monsieur le vice-amiral,

« Au nombre des observations que vous avez consignées sur le fascicule du rapport de l'inspection locale : Détail des subsistances, pour l'année 1898, se trouve celle-ci :

« Je suis surpris, dites-vous, qu'au cours de l'année 1898, M. l'inspecteur près le détail des subsistances n'ait pas procédé, au moins une fois, à une vérification de la caisse et des écritures du personnel ouvrier.

« Cette réflexion, qui est en somme une appréciation, semblerait dénoter de votre part une conception erronée de la situation même du chef de l'inspection locale qui a seul la direction du service de contrôle, sous l'autorité exclusive du ministre.

« C'est le principe qui domine toute l'économie du décret organique du 12 janvier 1853 sur l'inspection des services administratifs de la marine, principe énoncé, d'ailleurs, en termes formels dans l'article 5 de cet acte.

« J'ai l'honneur de vous transmettre une ampliation de la dépêche que j'adresse à cette occasion à l'inspecteur en chef.

« E. Lockroy. »

Et dans cette dépêche à l'inspecteur en chef, on lit :

« Il n'a pas dû vous échapper, lorsque vous avez reçu le rapport des mains du préfet maritime, que cette annotation laisse supposer, de la part de son auteur, que les préfets ont le droit de s'immiscer, d'une manière quelconque, dans la direction du contrôle local, qui vous appartient en propre et exclusivement..... J'ai lieu de m'étonner que vous ayez laissé passer cette annotation sans consigner votre avis, soit sur le rapport lui-même, soit dans la lettre d'envoi de ce document au ministre..... »

Voici donc, Messieurs, un préfet maritime blâmé [1], parce que, par une note écrite de sa main, il exprime son regret que, dans le cours d'une année, l'inspection des services administratifs n'ait pas fait une seule visite, une seule enquête, un seul contrôle dans un service important. En d'autres temps, cette circulaire aurait été rédigée dans le cabinet même du ministre; de plus, comme c'était un blâme infligé à un préfet maritime, la dépêche eût été confidentielle. Mais des mœurs nouvelles se sont introduites au ministère de la marine.....

[1] S'il était permis au préfet maritime de critiquer la façon dont le chef du contrôle résident distribue son service, le contrôle ne serait plus indépendant.

M. Fruchier. — Heureusement!

M. l'amiral de Cuverville. — Non seulement la dépêche n'a pas été confidentielle, mais elle a été imprimée dans le *Bulletin officiel*.

Quelle que soit, Messieurs, votre opinion, vous conviendrez que si vous ne voulez pas priver le préfet maritime de la possibilité absolue de suivre la marche et l'emploi de ses dotations, il est nécessaire de mettre à sa disposition un service de contrôle et de surveillance quelconque et, si c'est le contrôle permanent qui doit l'assister, il faut inscrire dans la loi que le contrôle permanent devra répondre à l'appel du préfet maritime. (*Très bien! à droite.*)

Pour justifier l'indépendance du contrôle permanent vis-à-vis du préfet maritime, on a invoqué bien des raisons. On a présenté les pouvoirs du préfet comme étant des pouvoirs exorbitants; on a prétendu que le préfet pouvait en quelque sorte tout se permettre dans l'étendue de sa préfecture maritime. Il n'en est rien; nous l'avons indiqué du reste dans l'exposé des motifs de notre contre-projet; nous avons montré comment les pouvoirs du préfet maritime étaient étroitement limités par les ordres directs du ministre et par un ensemble de mesures minutieuses laissant peu d'initiative aux autorités locales.

Prenons, par exemple, les pouvoirs administratifs du préfet maritime: le préfet maritime n'est ordonnateur ni des dépenses en deniers, ni des dépenses en matières. Quant aux travaux, il ne peut autoriser, sans en référer au ministre, que ceux dont l'importance ne dépassera pas 1500 francs[1].

Il approuve les marchés passés par adjudication publique, mais les cahiers des charges doivent avoir reçu, au préalable, la sanction du ministre. Il n'a pas à approuver les marchés de gré à gré. Il statue, mais en premier ressort seulement, sur les questions relatives à l'exécution des marchés de toutes sortes. Il autorise les cessions de matériel, mais en cas d'urgence seulement et sauf à rendre compte au ministre. En réalité, sa principale fonction est de servir d'intermédiaire entre le chef du Département et les chefs de service, et de tenir la main à ce que les volontés du ministre soient exécutées en temps et lieu.

Voilà, Messieurs, pour ce qui concerne la partie administrative des fonctions du préfet maritime.

Quant au côté militaire, quels sont ses pouvoirs? Il ne faut pas nous le dissimuler, Messieurs, en temps de guerre le préfet maritime sera responsable vis-à-vis du pays de la garde de son arsenal. (*Très bien! très bien! à droite.*) Si l'arsenal est attaqué et enlevé ou détruit par surprise, le préfet maritime sera en cause; l'initiative de proposer toutes les mesures jugées nécessaires à la défense doit donc lui appartenir, et c'est à quoi se limite son intervention.

[1] Le contrôle doit précisément veiller à ce que le préfet maritime n'autorise pas des travaux en dehors des cas où il est dûment autorisé. Le contrôle intervient toutes les fois qu'une décision du préfet maritime ne se meut pas dans les limites tracées par le règlement.

Pendant près de trois années, je me suis appliqué à étudier la défense du port de Cherbourg et à proposer les moyens de prévenir la possibilité d'un débarquement sur les côtes du Cotentin; je suis venu à Paris nombre de fois; j'ai réuni souvent la commission de défense; j'ai fait tous les efforts imaginables pour obtenir quelque résultat. Il fallait, je crois, 8 millions pour assurer la défense de Cherbourg à l'aide de forts détachés, l'enceinte actuelle étant insuffisante. Ces millions, nous ne les avons pas obtenus et, à l'heure actuelle, Cherbourg se trouve encore exactement dans l'état où il était en 1894.

M. Cabart-Danneville. — Parfaitement!

M. l'amiral de Cuverville. — Ne comprend-on pas que tout est modifié dans les moyens d'attaque et de défense et que les préfets maritimes, comme les commandants en chef qui sont sur la frontière, assument sur eux une énorme responsabilité? Ne comprend-on pas qu'au lieu d'affaiblir leur initiative, il faut, au contraire, la développer?

Soyez-en bien convaincus : ce n'est pas par l'initiative que pèchent les préfets maritimes, c'est plutôt par absence d'initiative. Et, lorsque vous voudrez lire *in extenso* les rapports de M. Ducos, que l'on cite si souvent, mais dont on ne donne que des extraits, pour les besoins de la cause, vous constaterez que M. Ducos reprochait aux préfets maritimes de ne pas prendre suffisamment d'initiative. Aussi, lorsque j'ai eu l'honneur d'être chef d'état-major général, j'ai demandé à M. Lockroy de développer, par tous les moyens possibles, l'initiative de ces officiers généraux; pendant la durée de mes fonctions, j'ai fait tout ce qui a dépendu de moi pour renforcer leur autorité, et pour apporter un peu de décentralisation dans l'administration de la marine[1]. (*Très bien! très bien! à droite.*)

L'initiative des préfets ayant pour corollaire leur responsabilité, si cette responsabilité doit être effective, on ne saurait leur refuser les moyens de la couvrir. Nous sommes donc partisans du contrôle, et du contrôle permanent.

Je viens de vous montrer que la situation actuelle laissait les préfets complètement à découvert; un préfet maritime, à l'heure présente, n'a plus aucun moyen de couvrir sa responsabilité au point de vue de la surveillance des actes administratifs des directeurs de travaux. Dans ces conditions, le contrôle, tel que le projet le conçoit, peut-il lui venir en aide : est-il organisé, est-il armé d'une façon suffisante pour pouvoir garantir que les opérations administratives de l'arsenal sont convenablement effectuées? Eh bien, non! le contrôle permanent actuel n'est pas suffisamment armé pour cela; lisez les rapports de la commission extraparlementaire et vous verrez, à toutes les pages, des dépositions par lesquelles le contrôle reconnait lui-même l'impossibilité, pour lui, de tout voir, de tout surveiller. Il ne procède que par épreuves, c'est-à-dire qu'il prend un certain nombre de pièces; — sur cent, il en prendra dix, par exemple, — mais il ne pourra

[1] Quand la loi aura consacré l'organisation du contrôle permanent et indépendant le ministre pourra, plus largement qu'aujourd'hui, décentraliser l'administration de la marine, puisqu'il aura, dans chaque port, un organe chargé de garantir sa responsabilité.

relever les irrégularités qui pourraient se trouver dans les quatre-vingt-dix autres.

Donc, le contrôle permanent actuel, qui pourrait et devrait avoir une action salutaire comme mesure préventive, n'est pas en ce moment suffisamment organisé pour que les liquidations, par exemple, soient complètement revues, que l'on ait la certitude que les liquidations, faites par les directions de travaux, sont indemnes de toute irrégularité et que les dotations ne sont pas dépassées. Or, ce contrôle permanent est maintenu tel quel dans le projet ministériel.

Envisageons maintenant la question des rapports entre le contrôle permanent et le préfet maritime : M. l'inspecteur en chef Prigent, pour lequel M. Combes a été si dur dans son rapport, a fait devant la commission d'enquête extraparlementaire une déposition qui ne lui a jamais été pardonnée.

Cette déposition, la voici :

« A moins, disait M. Prigent, de rencontrer dans chaque port un préfet maritime et un inspecteur en chef pouvant s'accorder sur presque tout, il est presque impossible qu'il ne surgisse pas à tout instant des difficultés et des conflits. Eh bien, ajoutait-il, une institution qui ne peut reposer que sur la bonne entente de deux personnalités qui peuvent être conduites à ces situations par le hasard des événements, n'est pas une institution présentant toutes garanties... »

Au cours de son enquête, M. le président Bouchard faisait de son côté cette constatation :

« L'inspection préventive va très bien quand l'inspecteur en chef et le préfet maritime sont d'accord; quand il y a des tiraillements, cela ne va plus du tout; on traite les affaires par correspondance; on est obligé d'en référer au ministre, et les faits sont accomplis, consommés depuis longtemps, quand l'affaire avec l'inspection est résolue. »

Je suis obligé de vous dire, Messieurs, que c'est la vérité même : le travail de l'inspecteur et le travail du préfet doivent être faits en concordance; c'est précisément le préfet qui, tout le premier, sent le besoin et la nécessité du contrôle; par conséquent son intérêt et sa responsabilité sont engagés à ce que le contrôle marche et, dans ces conditions, il est indispensable qu'il y ait entre ces deux services une entente complète et absolue[1].

Mes relations avec M. l'inspecteur en chef des services administratifs au port de Cherbourg étaient, je viens de vous le dire, des plus cordiales et, je le déclare, je tiens M. l'inspecteur en chef Prigent en très haute estime, et cependant, dans une circonstance, futile en apparence, mais envenimée par des influences extérieures, un conflit grave fut sur le point d'éclater entre nous. Au port de Cherbourg, une harmonie parfaite, à laquelle la

[1] La courtoisie est une qualité appréciable; elle n'est pas indispensable pour que le contrôle résident puisse accomplir pleinement sa tâche : il suffit qu'il y ait attitude correcte, tant du côté des services contrôlés que du côté des contrôleurs. Quand des questions de personnes viennent troubler la marche du service, c'est au ministre qu'il appartient de rechercher et de punir celui qui a manqué aux règles de la correction.

délégation extraparlementaire a rendu hommage, existait entre tous les services. On parlait de gaspillages, de dépenses insensées de la marine; mais je crois me rappeler que, dès le début des opérations de la commission d'enquête, j'exprimai à cette commission mon regret de ne pas voir figurer, parmi ses membres, les rapporteurs du budget qui avaient été si durs à l'égard de la marine. J'aurais demandé à ces rapporteurs de profiter de la présence de la délégation au port de Cherbourg pour justifier les critiques dont l'administration de la marine avait été l'objet. Au cours de l'enquête, un journal qu'on appelait, je crois, — M. Cabart-Danneville me rectifiera si je me trompe, — le *Progrès de Cherbourg*, écrivit cette phrase : « Cette délégation vient de dîner à la préfecture maritime, — j'avais, en effet, suivant l'usage, donné un grand dîner à la délégation extraparlementaire; — elle va partir et, désormais, les gaspillages pourront recommencer. »

Voici, Messieurs, ce que je fis : J'écrivis au directeur du journal une lettre officielle ainsi conçue : « Monsieur, j'ai pris connaissance de votre accusation; je profite de la présence de la délégation de la commission extraparlementaire au port de Cherbourg pour lui communiquer votre attaque et, en même temps, pour lui faire connaître la mise en demeure que je vous adresse à l'effet d'établir devant elle la preuve de vos allégations. » (*Très bien! à droite.*)

Inutile de dire qu'il ne prouva rien du tout; j'ajoute que, quelque temps après, le journal en question tombait sous la déconsidération publique et suspendait sa publication. (*Nouvelles marques d'approbation sur les mêmes bancs.*)

Je vous disais que, malgré nos excellentes relations, un fait, important en lui-même, avait failli compromettre la bonne harmonie qui régnait entre nous; voici à quelle occasion : Un jeune inspecteur, nouvellement arrivé au port de Cherbourg, avait été, dans sa correspondance, particulièrement agressif à l'égard des services contrôlés; les directeurs vinrent me trouver pour s'en plaindre, et je profitai du jour où tous les chefs de service étaient réunis en conseil d'administration pour leur demander de vouloir bien, chacun en ce qui les concernait, prendre des mesures pour que, dans la correspondance, on évitât tout ce qui pouvait blesser, froisser, envenimer les relations entre les divers services; me tournant alors vers M. Prigent, je lui dis : « Monsieur l'inspecteur en chef, je compte également sur vous pour entrer dans cette voie. » M. Prigent ne répondit rien; mais, le lendemain, il vint me trouver dans mon cabinet et me dit que j'avais outrepassé mes droits; il me demanda de retirer, devant le conseil d'administration, mon observation de la veille. Je m'y refusai en lui déclarant que j'estimais ne pas avoir outrepassé mes droits; qu'il pouvait d'ailleurs, s'il le jugeait utile, porter la question devant le ministre. L'affaire en resta là.

Si je vous signale ce fait, c'est pour vous montrer que, en définitive, les relations des préfets maritimes et des inspecteurs, même les mieux disposés les uns vis-à-vis des autres, sont toujours particulièrement délicates; qu'on les place, les uns et les autres, dans une situation très difficile dans certaines circonstances.

M. Fruchier. — Alors, il ne faut plus de contrôle?

M. l'amiral de Cuverville. — Aux perspectives de conflits qui peuvent surgir entre le contrôle permanent et les préfets maritimes le remède qu'on propose est fort simple : on compte sur le ministre pour courber sous l'obéissance ces préfets qu'on vous représente impatients de tout contrôle !

Croyez-vous en vérité, Messieurs, qu'en face d'officiers généraux qui ont derrière eux un passé comme celui des préfets maritimes, on puisse user de pareils procédés? Le ministre ne sait-il pas qu'un préfet maritime n'a d'autorité et de force que dans la mesure où il le soutient? Le ministre oublie-t-il que c'est lui qui choisit les préfets maritimes, qu'il est en contact incessant avec eux, non seulement par correspondance, par télégraphe, — aujourd'hui c'est par téléphone. — Oublie-t-il qu'il peut les appeler à Paris? qu'à défaut des inspecteurs généraux, dont on devait la très utile création à M. Barbey et qu'on a malheureusement supprimés, il peut déléguer un membre du conseil supérieur pour enquêter sur les questions en litige? Oublie-t-il qu'il est tenu jour par jour au courant de tout ce qui se passe dans l'arsenal?

Et c'est par des procédés autoritaires, par des mesures blessantes, c'est en portant atteinte à la considération du préfet maritime que vous allez liquider une situation comme celle-là !

Mais, Monsieur le Ministre, si le préfet maritime manque à ses devoirs, vous avez un moyen bien simple à votre disposition : déplacez-le. (*Très bien! à droite.*)

Messieurs, je me résume. Le préfet maritime est aujourd'hui complètement à découvert. Il ne peut pas s'adresser d'une façon certaine à l'inspection, puisqu'elle peut bien objecter qu'elle a autre chose à faire que de se livrer aux vérifications que le préfet lui demande. Dans tous les cas, l'inspection permanente n'est pas outillée pour exercer une surveillance complète sur tous les services administratifs de l'arsenal. La situation est donc très grave. C'est là ce qui nous frappe, et c'est la raison qui nous a conduits à établir un contre-projet qui, tout en respectant, quoi qu'en dise M. Combes, le principe de l'inspection permanente, établit en même temps un contrôle supérieur mobile à la disposition du ministre de la marine.

Le ministre peut donc envoyer le contrôle mobile dans les arsenaux. Il peut s'enquérir, par l'intermédiaire de ce contrôle supérieur, de tout ce qu'on appelle « les abus de pouvoir des préfets maritimes »; il a donc ainsi le moyen de sauvegarder tout à la fois le respect de la règle et les égards qu'on doit aux préfets maritimes, ainsi que leur autorité vis-à-vis de leurs subordonnés. (*Très bien! à droite.*)

Vous voyez, Messieurs, que le contrôle supérieur, — je l'appelle ainsi parce qu'il a mission, dans notre contre-projet, de surveiller le contrôle local permanent, de s'assurer que son action est réellement efficace, — vous voyez, dis-je, que ce contrôle supérieur mobile est chargé de relever, comme le font les inspecteurs des finances auprès des inspecteurs locaux, toutes les erreurs du contrôle permanent. Est-il donc possible, dans ces conditions, de dire que le contrôle n'existe pas?

Maintenant, Messieurs, comment organisons-nous ce contrôle permanent?

On vient de déposséder le commissariat de sa surveillance administrative et de contrôle. Nous proposons de prendre les officiers de ce corps pour en faire des contrôleurs permanents ; il ne s'agit pas, comme le dit M. Combes, de surveillance administrative, mais d'un véritable corps de contrôleurs qui sera secondé par le préfet maritime, surveillé par le contrôle supérieur mobile, et qui, par conséquent, présentera toutes les garanties voulues pour la surveillance effective de toutes les dépenses de l'arsenal.

Et à qui nous adressons-nous ? Au commissariat de la marine que l'on traite si durement. Comment, ce commissariat, dont nous connaissons depuis si longtemps le dévouement, ce commissariat, qui est en quelque sorte la pépinière des contrôleurs, — car, enfin, c'est dans le corps du Commissariat que, jusqu'ici, les inspecteurs actuels se sont recrutés presque en totalité, — comment, dis-je, ce commissariat ne nous inspirerait-il pas toute confiance, alors que son personnel nous donne tous les jours des preuves de son dévouement aux intérêts du pays ? Vous n'admettez pas qu'à l'aide de ce corps on puisse organiser un contrôle sérieux[1] ?

Mais, dites-vous, ce contrôle sera entre les mains du préfet maritime et, par conséquent, il perd toute sa valeur.

Eh bien, et le contrôle supérieur mobile ? vous en faites bien bon marché. Comment ! vous n'admettez pas que, si le contrôle local ne fait pas son devoir, s'il laisse passer des liquidations insuffisamment contrôlées, le contrôle supérieur, venant au nom du ministre inspecter tous les détails de comptabilité, relèvera les défaillances commises ?

Pour moi, Messieurs, je ne doute pas un instant que le contrôle, organisé comme je viens de l'indiquer, ne soit un contrôle réellement efficace. (*Nouvelles marques d'approbation.*) Vous voyez que nos propositions, loin de porter atteinte au contrôle, l'organisent dans des conditions telles que le préfet maritime ne sera pas du moins désarmé dans l'avenir.

Parlons, maintenant, Messieurs, des préfets maritimes. Vous avez eu, Monsieur Combes, en terminant votre rapport, des appréciations bien sévères pour ces officiers généraux.

Je vais les rappeler au Sénat ; ce sera la seule protestation que je me permettrai contre les 288 pages que vous avez consacrées à établir que le préfet maritime était l'ennemi.

M. LE RAPPORTEUR. — Je proteste.

M. MILLIÈS-LACROIX. — C'est exagéré.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Voici ce que vous avez écrit :

« La prudence la plus élémentaire commande au législateur d'écarter toute organisation qui placerait un fonctionnaire entre son devoir et son intérêt politique et social. »

[1] De 1835 à 1900, le commissariat, avec des fortunes diverses, n'a pas fait autre chose que du contrôle subordonné dans certains de ses détails (approvisionnements et travaux notamment). — On ne sait que trop bien ce qu'on doit penser de l'efficacité d'un pareil contrôle, et il faut la foi robuste de M. de Cuverville et de quelques-uns de ses collègues pour être tenté de recommencer l'expérience. En outre, la multiplicité des contrôleurs investis d'un grade peu élevé présente des inconvénients sérieux, dont le contrôle lui-même, avant 1853, a fait la démonstration.

En principe, Monsieur le Rapporteur, nous sommes d'accord; je dois vous dire cependant que, quelque minime qu'elle soit, il n'y a pas, dans n'importe quel système d'organisation politique, économique, sociale, de situation où, à un jour donné, à un moment déterminé, un homme ne se trouve placé entre son devoir et son intérêt. Quel est alors le moyen de faire prévaloir le devoir sur l'intérêt? Ce moyen, c'est la conscience. (*Très bien! à droite.*)

Je continue la citation. « Envisagé à ce point vue, le contre-projet de l'amiral de Cuverville a quelque chose — écoutez bien, Messieurs, — « qui répugne aux données du sens moral, il ne se sauve de l'immoralité que par la croyance, érigée à la hauteur d'un article de foi, en l'honnêteté des préfets maritimes. »

Oui, Messieurs, j'ai une foi entière dans l'honnêteté des préfets maritimes; ils sont comme tous les hommes, ils peuvent se tromper. (*Très bien!*) Quant à leur bonne foi, à leur loyauté, elle est indiscutable; elle ne peut pas être soupçonnée.

Je viens de vous le dire, Messieurs, le contrôle supérieur représentant du ministre dans les ports peut venir contrôler la gestion administrative du préfet maritime, contrôler ses services administratifs; rien de mieux; ce contrôle ne compromet pas, aux yeux des subordonnés du préfet maritime, le principe d'autorité qu'il faut avant tout sauvegarder; mais le contrôle que vous organisez, le mot vient sur les lèvres, c'est la délation! (*Vive approbation à droite.*)

M. Halgan. — C'est le régime qui est actuellement en honneur au ministère de la marine. (*Exclamations à gauche.*)

M. le Président. — Veuillez ne pas interrompre, Monsieur Halgan.

M. l'amiral de Cuverville. — Messieurs, ce que je reproche au rapport et au discours de l'honorable rapporteur, c'est d'instituer la défiance à l'égard des préfets maritimes. Les préfets maritimes sont dignes de toute la confiance du Parlement.

M. Fruchier. — Ils doivent l'être!

*Un sénateur à gauche.* — Les contrôleurs le sont aussi.

M. l'amiral de Cuverville. — Les contrôleurs aussi, cela est certain; mais je veux dire que, s'il n'y a pas d'hommes parfaits, tous peuvent être consciencieux, et je déclare que ceux auxquels le ministre de la marine confie le commandement en chef et l'administration des préfectures maritimes sont à l'abri de tout soupçon.

Il est un amiral, Messieurs, qui a laissé parmi nous les plus profonds souvenirs. Dans les situations les plus élevées qu'il a occupées, partout il a laissé des traces de son passage.

On l'a vu successivement à la Martinique, à Lorient, à Brest, puis en Algérie, qu'il a sauvée en 1871 d'une formidable insurrection, réprimée à l'aide de troupes improvisées. C'est lui, l'amiral de Gueydon, qui a fait rentrer 45 millions d'impôts de guerre dans les caisses de l'État; c'est lui qui a récupéré les territoires de colonisation que l'empire avait attribués au royaume arabe; et si l'on a fait postérieurement de la colonisation en Algérie, c'est à lui qu'on le doit en grande partie.

C'était un administrateur hors ligne. Eh bien, voici quelques mots em-

pruntés à un rapport adressé à M. Chasseloup-Laubat lorsque l'amiral était préfet maritime à Brest en 1862 :

« C'est la défiance qui nous ruine; c'est elle qui nous oblige à entretenir une armée d'écrivains; c'est elle qui, en restreignant la liberté d'action, porte l'indifférence chez les serviteurs les plus zélés et devient ainsi la source de tous les gaspillages. »

Messieurs, quand on veut faire des réformes, il ne faut pas abaisser les caractères par la défiance; il faut au contraire les élever par la confiance[1].

Et c'est ainsi qu'on fait des serviteurs! (*Très bien! très bien! à droite.*)

*Un sénateur à gauche.* — Nous avions confiance en 1870!

M. l'amiral de Cuverville. — En définitive, appliquant les idées de M. Ducos, de ce grand ministre auquel, avec M. le rapporteur, je rends pleinement hommage, mais tenant compte des leçons de l'expérience, nous vous avons représenté, au lieu et place du projet ministériel accepté par la majorité de la commission, un contre-projet.

Ce contre-projet est pour nous une solution aussi satisfaisante que possible du problème qui avait été posé par M. Ducos lui-même et que je résume ainsi : étant donnée la nécessité, pour la marine, d'un contrôle fortement constitué, il s'agit de trouver une combinaison qui permette d'obtenir tout ensemble les avantages du contrôle mobile et ceux du contrôle permanent, sans présenter les inconvénients de l'un ni de l'autre. Et c'est précisément parce que le contre-projet nous paraît remplir ces conditions et aussi parce que le Sénat ne peut pas faire acte de défiance envers les préfets maritimes, que je vous demande de ne pas passer à la discussion des articles et de renvoyer le projet à la commission de la marine. (*Très bien! très bien! à droite.*)

M. le Président. — La parole est à M. l'amiral de la Jaille.

M. le Rapporteur. — M. l'amiral de la Jaille parle pour soutenir le contre-projet.

M. le Président. — J'ai donné la parole à M. l'amiral de la Jaille parce qu'il est seul inscrit.

M. l'amiral de la Jaille. — Il serait peut-être bon, en effet, que le Sénat fût appelé à donner son avis sur la proposition de M. l'amiral de Cuverville avant que je prenne la parole.

M. Barbey, *président de la commission.* — M. l'amiral de Cuverville s'oppose au passage à la discussion des articles; il conviendrait, par conséquent, de statuer tout d'abord sur cette proposition. M. l'amiral de la Jaille prendrait ensuite la parole sur le contre-projet.

M. le Président. — Laissez-moi vous dire, Messieurs, que si j'ai donné

[1] Étranges contradictions! L'amiral de Cuverville voit une mesure de méfiance très injurieuse dans l'institution d'un contrôle exercé, localement, par quelques officiers d'un grade élevé, au nom du ministre qui n'est pas là, et il trouverait tout naturel, lui, préfet maritime, présent dans le port, de disposer d'une armée d'officiers, subalternes pour la plupart, qui surveilleraient, en son nom, tous les actes administratifs des chefs de service! En attribuant aux directions leur autonomie administrative, M. de Lanessan a donné aux chefs de service une marque de confiance telle qu'ils n'en avaient jamais reçue des régimes antérieurs.

la parole à M. l'amiral de la Jaille, — et si je suis prêt à la lui réserver, — c'est parce qu'il est inscrit pour la discussion générale, et qu'il n'appartient pas au président de clore, à lui tout seul, une discussion générale.

Si M. l'amiral de la Jaille renonce à prendre la parole en ce moment et si personne ne demande plus la parole pour la discussion générale, je déclare la discussion générale close.

Je vais maintenant consulter le Sénat sur la question de savoir s'il entend passer à la discussion des articles, en faisant observer que M. l'amiral de Cuverville s'oppose au passage à la discussion des articles.

M. le marquis DE CARNÉ. — M. l'amiral de Cuverville a demandé le renvoi à la commission.

M. LE PRÉSIDENT. — Quelle est votre proposition, monsieur de Cuverville?

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Je demande le renvoi du projet à la commission.

M. DE LANESSAN, *ministre de la marine*. — Le gouvernement s'oppose au renvoi.

M. LE RAPPORTEUR. — La commission s'y oppose également.

M. LE PRÉSIDENT. — Je vais consulter le Sénat sur le renvoi du projet à la commission, repoussé par la commission et par le gouvernement.

Il a été déposé sur le bureau une demande de scrutin.

Elle est signée de MM. Combes, Costes, Saint-Romme, Alexandre Lefèvre, Méric, Velten, Ournac, Lordereau, Collinot, Béraud et Ratier.

Il va être procédé au scrutin.

(Les votes sont recueillis. MM. les secrétaires en opèrent le dépouillement.)

M. LE PRÉSIDENT. — Voici le résultat du scrutin :

| | |
|---|---|
| Nombre des votants | 246 |
| Majorité absolue | 124 |
| Pour l'adoption | 44 |
| Contre | 202 |

Le Sénat n'a pas adopté.

Je consulte le Sénat sur la question de savoir s'il entend passer à la discussion des articles du projet de loi.

(Le Sénat décide qu'il passe à la discussion des articles.)

M. LE PRÉSIDENT. — Nous arrivons, Messieurs, à la discussion des articles.

Je donne lecture de l'article 1er :

« Le contrôle de l'administration de la marine est exercé par un personnel spécial ne relevant que du ministre et qui constitue le corps du Contrôle de l'administration de la marine.

« Il a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes et de constater, dans tous les services, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles qui en régissent le fonctionnement administratif, financier, comptable et économique. »

Il y a, Messieurs, un contre-projet qui a été déposé par MM. l'amiral de Cuverville, l'amiral de la Jaille, Gustave Denis, Cabart-Danneville, Pichon et Delobeau.

Je le mets en délibération.

L'article 1er est ainsi conçu :

« Un service de contrôle local permanent, confié à des officiers du commissariat, agissant sous l'autorité du commissaire général, est chargé de surveiller, pour le compte du préfet maritime, l'observation, par tous les services, des lois, décrets, décisions ministérielles et arrêtés préfectoraux réglementant leurs actes administratifs, financiers et comptables.

« Le contrôle local permanent est tenu notamment de reviser tous les marchés et achats sur facture et toutes les liquidations des services d'exécution.

« Ses autres attributions, ainsi que ses droits d'investigation et son mode de fonctionnement, sont déterminés par décret. »

La parole est à M. l'amiral de la Jaille sur le contre-projet.

M. l'amiral de la Jaille. — Messieurs, je voudrais dire au Sénat pourquoi je ne suis pas partisan du projet de loi sur l'organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine et pourquoi je me suis déterminé, de concert avec quelques-uns de nos collègues, à présenter un contre-projet, sous la forme d'une proposition de loi qui a été déposée sur le bureau du Sénat, par M. l'amiral de Cuverville.

J'ai, peut-être, quelque qualité pour parler de la question dont il s'agit, — parce que je l'ai étudiée sur le vif pendant plusieurs années, comme préfet maritime à Brest et à Toulon, c'est-à-dire dans nos deux plus grands ports de guerre. J'y ai trouvé aussi l'occasion de constater, par expérience personnelle, quel est le poids de la tâche imposée au chef d'un arsenal maritime, combien sérieuse est sa responsabilité et combien nombreux sont les cas où, malgré sa vigilance, cette responsabilité peut être mise en cause sans qu'il s'en doute, s'il n'est pas suffisamment renseigné et secondé.

Je ne parle, bien entendu, ici, que des attributions administratives du préfet maritime. Des autres, il ne saurait être question. Les attributions militaires et techniques se rattachent plus étroitement au genre d'études et d'occupations qui lui est familier, — et il n'y a pas lieu d'en parler d'ailleurs à propos d'un projet de loi purement administratif.

Responsable de la marche régulière d'un organisme administratif compliqué, le préfet maritime a, selon moi, impérieusement besoin de l'aide constante de collaborateurs spéciaux, chargés de suivre dans leurs détails l'administration des différents services. (*Très bien ! à droite.*)

En d'autres termes, il faut de nécessité absolue que le préfet maritime ait auprès de lui un service à la fois contrôleur et avertisseur, muni de moyens d'action suffisants pour que, par son intermédiaire, il puisse exercer sa surveillance sur les diverses parties de la machine administrative.

M. le marquis de Carné. — Très bien !

M. l'amiral de la Jaille. — De tout temps, Messieurs, les préfets maritimes ont eu plus ou moins cet organe à leur disposition. En effet, le commissariat de la marine a toujours rempli dans les arsenaux le rôle de con-

trôleur. Sans doute, il avait aussi un rôle d'administration, — et il l'a encore, — mais ce n'était pas pour lui une cause de faiblesse, car je ne pense pas que, pour savoir bien contrôler, il soit inutile de savoir bien administrer, d'avoir tout au moins l'expérience de l'administration. Il est certain que telle a toujours été la mission du commissariat auprès du préfet maritime, encore qu'il l'ait quelquefois oublié lui-même.

L'inspection résidente, vous ne l'ignorez pas, Messieurs, est indépendante du préfet maritime, absolument indépendante, en ce qui concerne l'exercice de ses fonctions. D'après les principes mêmes de son institution, elle est placée auprès du préfet maritime non pas pour le seconder, pour lui servir de collaborateur administratif, mais bien pour le contrôler, pour critiquer au besoin ses actes, et pour les déférer, s'il en est besoin, au jugement du ministre.

J'accepte absolument cette fonction de la part d'un contrôle; mais l'homme qui en est investi est-il bien désigné pour tenir auprès du préfet maritime l'emploi de contrôleur et de conseiller en matière administrative? C'est cependant le rôle que, par une conversion tardive, on semble vouloir donner aujourd'hui au fonctionnaire de l'inspection résidente.

Depuis le dépôt du projet de loi à la Chambre des députés, de profonds changements ont été apportés à l'organisation administrative de nos arsenaux par le décret du 25 août 1900; mais ils n'ont rien enlevé au rôle du préfet maritime; ils ont au contraire confirmé sa responsabilité. L'article 2 du décret porte en effet : « Le préfet maritime est directement responsable de l'exécution, dans son arrondissement, des lois, ordonnances, décrets ou règlements qui régissent la marine, ainsi que de l'exécution de tous les ordres qui lui ont été notifiés par le ministre. »

Mais il est advenu que le commissariat a perdu le droit d'intervenir dans la gestion administrative des directions techniques, ce qui le met dans l'impossibilité de les suivre et de les contrôler; de telle sorte que du même coup le préfet maritime a vu maintenir sa tâche et sa responsabilité tandis que s'échappait de ses mains l'instrument qui pouvait lui servir à remplir sa tâche et à sauvegarder sa responsabilité. (*Très bien! à droite.*) Il y a bien dans le décret un article 3 ainsi conçu : « Le préfet maritime suit dans les divers services l'exécution de ses ordres et se renseigne sur les actes qui sont de nature à engager sa responsabilité. »

Cette disposition était évidemment nécessaire; elle est le corollaire de l'article 2; mais si le décret confère ainsi au préfet maritime un droit qui ne pouvait lui être refusé, il lui impose, à mon avis, un devoir explicite, mais sans lui donner aucun moyen d'exercer ce droit ou de remplir ce devoir.

Alors, je sens l'ironie de cette phrase qu'on lit dans le rapport qui précède le décret : « Dans le but de sauvegarder l'autorité et la responsabilité des préfets maritimes, une clause spéciale inscrite à l'article 3 du décret les autorise à faire suivre dans les divers services l'exécution de leurs ordres, à se faire renseigner sur tous les actes qui seraient de nature à engager leur responsabilité ».

Le fait de la responsabilité est bien reconnu ici, mais il n'y a qu'une autorisation au lieu du droit et au lieu du devoir qui me semblent inscrits

dans l'article 3. (*Très bien! à droite.*) D'ailleurs, aucun moyen n'est indiqué pour permettre d'user de cette autorisation[1].

L'omission que je signale n'a pas tardé, vous le pensez, à être relevée par les préfets maritimes, et l'on a compris qu'il fallait faire quelque chose pour satisfaire à leurs réclamations. Or, voici ce qui a été fait.

On a répondu en substance aux préfets maritimes : Servez-vous de l'inspection résidente; vous avez déjà communication de ses rapports où vous pouvez puiser d'utiles renseignements; vous pouvez en outre lui demander son concours dans le cas où vous voudriez vous rendre compte de la marche de tel ou tel service; de plus, le service des missions, si cela est nécessaire, pourra être mis à votre disposition par le ministre.

Cette réponse, Messieurs, ne résout pas la difficulté. En effet, d'une part, il ne s'agit pas de vérifications accidentelles, d'investigations occasionnelles ou d'un contrôle intermittent s'exerçant sur un point particulier à la demande particulière du préfet maritime: il s'agit pour lui d'une surveillance constante portant sur les détails des services administratifs, pour sauvegarder sa responsabilité qui est inscrite partout. D'autre part, il ne s'agit pas non plus de services irresponsables qui ne puissent fonctionner que sur la demande expresse du préfet maritime; il s'agit de services responsables fonctionnant près du préfet maritime, de plein droit, qui dépendent de lui et dont le rôle essentiel consiste à travailler pour lui.

Il est clair que l'inspection résidente des services administratifs ne peut pas jouer ce rôle parce qu'elle ne dépend pas du préfet maritime, parce qu'elle a une mission spéciale, par délégation du ministre, parce qu'elle n'est pas tenue de déférer immédiatement aux demandes du préfet maritime, enfin parce qu'elle est composée d'officiers supérieurs auxquels on ne peut pas demander certaines vérifications.

Il faut donc aux préfets maritimes autre chose que ce qu'on leur a offert. Or, le projet de loi leur donne-t-il cette autre chose ?

En aucune manière, et c'est pour cela que je ne peux pas adhérer à ce projet. Il maintient l'inspection résidente telle qu'elle existe depuis 1853; il lui confère des avantages nouveaux et il crée sous le nom de service des missions un embryon de contrôle mobile.

Il laisse l'inspection plus indépendante que jamais du préfet maritime, à ce point que je crois pouvoir dire que la commission de la marine avait été amenée, elle-même, à vouloir atténuer cette indépendance; bien qu'elle n'ait pas persisté dans cette intention. Il laisse l'inspection également dépourvue du personnel subalterne indispensable à l'exercice du contrôle de détail nécessaire aux préfets maritimes, que le commissariat exerçait autrefois, et qu'aujourd'hui personne n'exerce plus.

[1] Le préfet maritime est le chef, il a le droit de demander et, au besoin, d'exiger tous les renseignements utiles près des divers services; il voit, quand il veut, les chefs de service, il peut se faire rendre compte, il préside le conseil d'administration du port, en un mot, il est parfaitement armé pour juger de la marche des affaires, il dispose du droit de punir et du droit de récompenser; nous croyons qu'il est difficile de considérer un préfet maritime comme un homme qui est responsable, mais qui ne peut garantir sa responsabilité.

En présence de cette situation, que demandons-nous, nous, les signataires du contre-projet? Que voulons-nous?

Nous voulons, comme M. le ministre, qu'il y ait dans l'arsenal un contrôle permanent; seulement, il nous paraît indispensable qu'il soit subordonné au préfet maritime, et qu'il s'exerce en son nom sur les divers détails de service, toujours pour sauvegarder sa responsabilité. Nous confions ce contrôle au personnel qui, par son éducation, par ses traditions et par la constitution de ses cadres, nous paraît le plus apte à le remplir, c'est-à-dire au commissariat de la marine.

Nous n'avons aucunement l'intention de rétablir le commissariat de la marine dans ses anciennes prérogatives; nous acceptons très complètement la réforme qui a été faite par le décret du 25 août 1900 : l'autonomie des directions; personnellement, je l'accepte d'autant mieux que j'ai travaillé à sa préparation comme président d'une commission qui l'a préconisée et demandée formellement.

Dans notre système, le commissariat de la marine ne s'ingère pas dans la gestion administrative des directions; il se borne à la contrôler, à constater et à prévenir, sans jamais arrêter, sans jamais suspendre. Et déjà — il en est ainsi depuis son origine — il surveille et contrôle la gestion administrative des corps organisés.

Le commissariat de la marine a été souvent critiqué dans ces dernières années; on a fait peser sur lui la responsabilité de presque toutes les fautes que l'on a reprochées, depuis quelque vingt ans, à l'administration de la marine. La vérité est que le commissariat a beaucoup d'ennemis, et des ennemis très ardents; il a pour ennemis tous ceux qu'il a gênés, mais en réalité, il est surtout la victime d'une organisation générale défectueuse qui lui attribuait une participation responsable dans l'administration des services techniques, alors que son rôle aurait dû se réduire à une surveillance ou à un contrôle administratif — peu m'importe le mot — au nom du chef de l'arsenal.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Très bien!

M. l'amiral DE LA JAILLE. — C'est le rôle que nous lui assignons dans notre contre-projet, d'accord en cela avec la commission interministérielle qui a été réunie au mois d'avril 1900, sous la présidence du ministre de la marine, pour examiner l'organisation administrative et comptable des arsenaux.

A ce sujet, je me permets de contester absolument le passage du rapport de l'honorable M. Combes, qui jette un doute sur l'exactitude de cette conclusion de la commission interministérielle. Voici ce passage :

« Aux trois commissions précédentes qui ont préféré le contrôle mobile au contrôle permanent, l'amiral de Cuverville joint une quatrième commission interministérielle dans laquelle étaient représentés les Départements de la marine et des finances, la Cour des comptes et l'industrie privée, et qui, au témoignage de notre collègue, s'était prononcée, à l'unanimité moins deux voix, pour la surveillance du commissariat sur les actes administratifs et comptables dans les arsenaux sous l'autorité du préfet maritime. La même affirmation était tombée de la tribune de la Chambre, dans la séance du 4 juillet 1900, et le ministre de la marine l'avait contredite aussitôt en

ces termes : « La commission interministérielle a écarté systématiquement de ses délibérations la question du contrôle, parce que le projet de loi était à l'ordre du jour de la Chambre. Ne l'engagez pas dans cette affaire. »

« Qui croire ? Dans notre opinion, la chose n'est pas de grande importance. Mais nous avons voulu signaler la contradiction. »

Elle est d'importance, Messieurs; nous ne voulons pas, nous, prendre le change, car il n'y a pas contradiction, il y a des choses différentes.

Les représentants du ministère des finances dans la commission interministérielle peuvent affirmer, — et j'appellerai au besoin à mon aide le souvenir de M. le ministre de la marine qui présidait — que sur leur proposition la commission a voté par 13 voix contre 2, c'est-à-dire à la presque unanimité, l'attribution au commissariat de la surveillance administrative dans les arsenaux comme corollaire de l'autonomie des directions. C'est seulement lorsque ce vote étant acquis on a demandé de traiter, avant l'examen du fonds de roulement, la question du contrôle de l'inspection, que M. le ministre a opposé son refus. Ce refus n'infirmait en rien la validité des votes précédents, pas plus celui qui donne la surveillance des actes administratifs au commissariat que celui qui crée l'autonomie de la direction. (*Très bien ! à droite.*)

Par ces deux votes, la commission interministérielle a nettement indiqué la nature de l'administration qu'elle demandait pour la marine. (*Nouvelle approbation sur les mêmes bancs.*)

Il n'est pas inutile d'ajouter, Messieurs, que, pour l'exercice de notre contrôle local, le commissariat a toute la compétence que peut offrir l'inspection des services administratifs, puisque l'inspection se recrute, on peut le dire, uniquement parmi les officiers du commissariat, et que, en outre, ce dernier corps a, dans son personnel, des officiers subalternes qui, nous le savons par expérience, sont extrêmement utiles pour la vérification des détails, par exemple, pour la vérification de la présence des ouvriers dans les ateliers et pour les inventaires des magasins.

Notre contrôle local étant ainsi institué, nous demandons, pour en assurer le fonctionnement et pour lui faire rendre son maximum d'effet, un contrôle supérieur mobile, confié alors au corps de l'Inspection des services administratifs et chargé d'exercer son action par des visites fréquentes, incessantes, si l'on veut, non seulement sur les opérations administratives des directions mais aussi sur le contrôle local et sur le préfet maritime; et, par ces derniers mots, je réponds à une interrogation posée dans le rapport et dans le discours de l'honorable M. Combes.

De la sorte, par l'installation de notre contrôle à deux degrés, l'un permanent, subordonné au préfet maritime, l'autre mobile, indépendant du préfet maritime, nous donnons satisfaction d'abord aux préfets maritimes en les munissant d'un organe dont ils ont besoin et ensuite aux différentes commissions qui se sont occupées de l'étude du contrôle et qui toutes, sans exception, depuis cinquante ans, ont exprimé leurs préférences pour le contrôle mobile. (*Très bien ! à droite.*)

Non seulement le contrôle local que nous instituons aurait une responsabilité propre vis-à-vis du préfet maritime, mais il serait soumis, en outre, à l'action du contrôle mobile qui pourra toujours mettre en cause sa respon-

sabilité; c'est même afin de rendre plus ferme et plus rigoureuse cette action du contrôle mobile sur le contrôle local que nous n'avons pas voulu les confier à un seul et même corps. (*Très bien!*)

Nous avons pensé, au contraire, qu'il importait essentiellement que ces deux contrôles distincts quant à leur objet et à leur organisation fussent exercés par deux corps différents.

Nous trouvons là une garantie nécessaire contre les inconvénients de l'esprit de corps, qui, s'il a souvent ses avantages, n'en offrirait point ici.

Donc, pour nous, nécessité de deux contrôles distincts exercés par deux corps différents. Cette disposition nous paraît avoir une importance capitale. Et, quand même le projet de loi serait modifié de manière à subordonner, dans une mesure quelconque, le contrôle permanent actuel au préfet maritime, — ce qui, je le déclare, est impossible en raison même de la constitution de l'inspection, — il aurait toujours, à nos yeux, ce vice essentiel de fondre les deux contrôles en un seul confié à un corps sans responsabilité. (*Très bien!*)

On dit bien qu'il est responsable vis-à-vis du ministre; mais qui constatera qu'il a fait tout son devoir, qu'il a exercé son contrôle avec zèle, avec vigilance? Qui mettra en cause sa responsabilité? Le contrôle est dans les ports, le ministre est à Paris [1].

La responsabilité du commissariat, au contraire, est certaine vis-à-vis du préfet maritime qui notera les officiers du commissariat suivant qu'ils auront bien ou mal exercé leur surveillance ou leur contrôle, le mot m'est indifférent, c'est la chose qui m'importe.

Leur défaut de vigilance sera, en outre, constamment mis en cause par le contrôle supérieur que nous demandons.

Voilà la garantie, voilà l'efficacité que notre contre-projet seul donne au mot responsabilité.

On nous objectera, peut-être, que dans notre système, le préfet maritime échappe à l'action du contrôle permanent. Nous répondons qu'il est absolument soumis au contrôle mobile agissant au nom du ministre et ce contrôle représentera aussi souvent que le ministre le voudra les *missi dominici* dont parle M. Combes, en nous faisant remonter à Charlemagne. (*Sourires.*)

Enfin, au point de vue de la compétence, il me plaît de répéter que les inspecteurs sont à peu près tous des officiers du commissariat qui ont changé d'uniforme, et je ne sache pas que ce changement d'uniforme augmente leur compétence. (*Très bien!*)

Je ne veux pas dire du mal des inspecteurs, puisque de ceux avec lesquels j'ai été en relations, je ne pourrais que faire l'éloge, comme l'a fait, tout à

[1] Il est facile de répondre à la question de M. l'amiral de la Jaille. Si, dans un service quelconque, des abus importants, des irrégularités graves et répétées viennent à se révéler sans que le contrôle ait attiré l'attention du ministre sur cette situation fâcheuse, le contrôle a manqué à son devoir, il n'a pas rempli sa mission avec vigilance et il est facile au chef du Département de manifester à qui de droit son mécontentement, puisque, dans chaque port, chaque contrôleur est spécialement chargé d'une partie nettement déterminée du service. Le directeur du contrôle apprécie au nom et pour le compte du ministre la façon dont le contrôle local est exercé. — Quand le ministre veut être renseigné sur ce point, il donne mandat spécial au contrôleur général chargé du service des missions.

l'heure, mon honorable collègue, M. l'amiral de Cuverville; mais quelquefois — c'est un fait de l'âge — ils quittent le corps du Commissariat, avant d'avoir acquis une expérience bien mûrie [1].

Je passe, Messieurs, à une autre idée.

L'organisation administrative des arsenaux a un double objet, à savoir : la création et le fonctionnement des directions autonomes et l'institution d'un contrôle approprié. Or, un projet de loi concernant seulement le contrôle est soumis à notre examen, et cela en dehors du cadre des institutions administratives dans lequel il est appelé à fonctionner. L'organisation du contrôle n'est-elle cependant pas liée à l'organisation générale de l'administration par une connexité trop étroite pour que les deux choses puissent être discutées séparément ? Les deux organisations dépendent l'une de l'autre, elles en dépendent étroitement, et il est de toute nécessité, selon moi, qu'elles soient étudiées d'après un plan d'ensemble qui permettra de leur attribuer la constitution, l'importance et la place qui leur reviennent respectivement. Il ne faut pas qu'une disposition législative prise pour le contrôle puisse influer sur les décisions à prendre sur l'organisation de l'administration. (*Très bien !*)

On me répondra, et M. le ministre me l'a déjà dit, que ce ne sera pas. Moi, je crois que c'est possible, sinon probable. Si encore pour nous faire discuter ce projet, il y avait urgence, je me soumettrais volontiers, mais il n'en est pas ainsi puisque tout fonctionne déjà suivant l'ordre du projet.

Me sera-t-il permis maintenant, Messieurs, de dire que si mon opinion sur la question s'est formée dans mon esprit par l'observation personnelle dans les ports, elle a été précisée aussi par l'étude et par la discussion. J'ai eu, en effet, l'honneur et la bonne fortune de présider une commission qui a été chargée, entre autres choses, d'étudier l'organisation administrative et comptable des arsenaux. Cette commission se composait de trois membres : du vice-amiral président, d'un inspecteur général des finances, d'un inspecteur en chef des services administratifs de la marine, avec un inspecteur des mêmes services pour secrétaire.

M. le rapporteur ne pourra pas s'étonner que je relève ici les insinuations qu'il a inscrites dans son rapport sur cette commission et sur son œuvre. Il les traite mal, j'allais dire il les maltraite, comme d'ailleurs les commissions antérieures; et, parce qu'elles préconisent ce qu'il combat, c'est-à-dire le contrôle mobile, il leur dénie toute impartialité. (*Très bien ! très bien ! à droite.*)

En ce qui concerne la commission de 1896, j'affirme que le vice-amiral président n'avait pas de parti pris et apportait toute impartialité dans l'étude de la question. Ce n'est pas à cause de ses idées que M. le ministre de la marine d'alors l'avait désigné pour ce travail; jamais, ni avant la

[1] Les officiers qui entrent dans le corps du Contrôle ont, en général, de 35 à 40 ans, cela fait une moyenne de 15 à 20 ans de services. Des hommes de 40 ans qui auraient passé la moitié de leur vie à la mer ou dans les arsenaux sans acquérir de l'expérience seraient d'une intellectualité trop restreinte pour affronter, avec succès, les épreuves du concours qui donne accès dans le corps du Contrôle. Trop âgés, les contrôleurs songeraient avant tout à leur tranquillité personnelle.

nomination de la commission ni après, il n'y a eu échange d'idées entre eux sur cette question. Par conséquent, je le répète, le vice-amiral n'avait pas de parti pris. Il n'avait même pas ses opinions absolument faites à ce moment, puisqu'il n'avait pas encore eu l'expérience de trois années de préfecture maritime à Toulon, ni l'expérience d'esprit que lui ont donnée les études de la commission.

Quant à l'inspecteur général des finances, M. le rapporteur l'accuse d'avoir cherché à confisquer en quelque sorte pour l'inspection des finances le contrôle mobile de la marine. Je crois qu'il serait très surpris de cette imputation et, à l'égard de l'institution du contrôle de la marine, je puis répondre qu'il était absolument dénué de parti pris. Il n'avait jamais été dans nos arsenaux ni mis en contact avec leur administration et pour acquérir la connaissance nécessaire de notre administration, il s'est condamné à un travail excessif, prolongé, de six mois dans un de nos ports. Son impartialité, Messieurs, est inattaquable comme sa haute valeur, et pour vous en donner la mesure, j'ajoute que le gouvernement vient de l'appeler à la direction générale des douanes. (*Très bien! très bien! à droite.*)

Pour ce qui est de l'inspecteur en chef des services administratifs de la marine, qui était membre de cette commission, vous ne le ménagez pas, Monsieur Combes. Il avait exprimé devant la commission extraparlementaire un avis favorable au contrôle mobile, et cela a suffi pour que vous l'interpelliez trente-cinq fois dans votre rapport, et dans des termes qui sont quelquefois désagréables. (*Sourires.*) On lui fait un crime d'avoir été désigné pour cette commission et on suppose qu'il l'a été à cause de ses idées. Je rappelle, Messieurs, qu'à cette époque il était directeur du contrôle.

Si vous faites peser sur lui cette accusation, il serait très juste aussi de faire peser sur M. le directeur actuel du contrôle l'accusation d'avoir été choisi, par M. le ministre, à raison de ses idées, pour faire partie de la commission interministérielle. (*Très bien! très bien! à droite.*) Cela n'est pas exact : il n'y a ici ni M. Prigent, ni M. Châtelain; c'est le directeur du contrôle qui a été désigné dans les deux cas, et il ne pouvait en être autrement.

Il ne m'appartient pas, Messieurs, d'apprécier la valeur des travaux de la commission que je présidais, mais je puis dire que c'est après dix mois de travail assidu, constant, de discussions presque journalières pendant cette longue période de temps, qu'elle a formulé, à l'unanimité, les propositions qui sont la base de notre contre-projet. (*Très bien! à droite.*)

Je vous ai dit, Messieurs, que l'inspection résidente actuelle, que le projet maintient telle qu'elle existe depuis 1853, ne pouvait pas collaborer efficacement avec le préfet maritime. Ses traditions, ses tendances, ses institutions y mettront toujours obstacle.

Mon collègue, M. l'amiral de Cuverville, vous a donné tout à l'heure lecture d'une dépêche adressée à un préfet maritime.

Ce préfet, c'est moi. J'avais commis, paraît-il, une hérésie scandaleuse en exprimant le regret que l'inspecteur chargé du service des subsistances n'eût pas vérifié, pendant toute l'année précédente, la caisse et les écritures du

personnel ouvrier. C'était là ma faute. Elle m'a été reprochée comme vous le savez déjà, et elle a été reprochée plus vivement encore à l'inspecteur en chef du port de Toulon.

La dépêche qu'on lui adressait en même temps qu'à moi, contient une sévère semonce, pour avoir laissé passer la faute qu'on me reproche sans la relever. Je ne vous la lirai pas, au moins tout entière, mais enfin elle renferme deux ou trois paragraphes qui me paraissent typiques, celui-ci, par exemple :

« Il n'a pas dû vous échapper, dit la dépêche, lorsque vous avez reçu ce rapport des mains du préfet maritime, que cette annotation laisse supposer, de la part de son auteur, que les préfets ont le droit de s'immiscer d'une manière quelconque dans la direction du contrôle local qui vous appartient en propre et exclusivement sous la seule autorité du ministre.

« Si les préfets maritimes n'ont aucune part dans la direction du service du contrôle, ils ne sauraient évidemment marquer leur surprise que l'inspection n'a pas pu ou même n'a pas cru devoir procéder à telle ou telle vérification, attendu, encore une fois, que dans l'exercice de ses fonctions, elle ne relève absolument que du ministre, seul juge en pareille occurrence.

« Mais j'ai lieu de m'étonner que vous ayez laissé passer cette annotation sans consigner votre avis, etc .. »

Eh bien, Messieurs, je vous ai dit que le préfet maritime, c'était moi.

M. Halgan. — Quel était, à cette époque, le ministre de la marine.

M. l'amiral de la Jaille. — Le ministre d'alors était M. Lockroy. (*Interruptions à gauche.*)

M. l'amiral de Cuverville. — Et le chef d'état-major général était l'amiral de Cuverville. (*Rires à gauche.*) Permettez-moi de vous répondre que la dépêche est timbrée du contrôle; seulement, on s'est bien gardé de la communiquer à l'état-major général, car jamais je n'aurais voulu la laisser passer. (*Très bien! très bien! à droite.*)

M. l'amiral de la Jaille. — La dépêche émanait de la direction du contrôle et n'a été communiquée à aucune direction d'exécution.

Elle n'a pas été communiquée, dans tous les cas, à celles desquelles je relevais, c'est-à-dire ni à la direction du personnel ni à l'état-major général.

Je trouve que c'est une sérieuse omission[1].

[1] La dépêche était signée par le ministre, elle traitait une question relative au fonctionnement du contrôle, il était, par conséquent, très suffisant qu'elle portât le seul timbre de la direction du contrôle, et c'est à cette direction qu'il appartenait de la rédiger. Ce que l'amiral de la Jaille ne dit pas, c'est que l'intervention de l'état-major général lui eût été avantageuse, parce qu'elle aurait fourni au chef d'état-major l'occasion de défendre envers et contre tous, auprès du ministre, le préfet maritime. L'amiral de Cuverville, plus expansif, l'a déclaré bien haut, *il n'aurait pas voulu laisser passer cette dépêche*. Cette discussion est bien de nature à éclairer les esprits les moins prévenus sur l'autorité qu'on voudrait attribuer à telle ou telle direction du ministère; il faudrait pourtant bien admettre une fois pour toutes que le ministre seul a le pouvoir de décision; ce qu'il a décidé est obligatoire pour la marine entière, sans qu'on ait à rechercher le timbre de la direction qui a rédigé la circulaire ou l'arrêté.

Mais la direction du contrôle était, à cette époque, — et vous pouvez le certifier, Monsieur le commissaire du Gouvernement, — entre les mêmes mains qu'aujourd'hui.

(*M. Châtelain, commissaire du gouvernement, fait un signe d'assentiment.*)

Cela doit suffire pour donner l'idée de l'esprit dans lequel a été rédigé le projet de loi qui nous est soumis. (*Marques d'approbation à droite.*)

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — Le ministre seul a la responsabilité des projets de loi qu'il dépose.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Certainement.

M. LE MINISTRE. — Je ne laisserai jamais à mes subordonnés la responsabilité d'un projet qui m'incombe. (*Très bien! très bien! à gauche.*)

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Je suis, Monsieur le Ministre, heureux de votre déclaration.

Elle est très légitime. Elle prouve que vous comprenez comme il doit l'être votre rôle ministériel.

Mais il n'en est pas moins vrai que vous ne pouvez pas nier que le projet de loi et la dépêche en question aient été rédigés, étudiés et forgés de toutes pièces à la direction du contrôle. Je le pense du moins et les apparences sont pour moi. (*Nouvelles marques d'approbation à droite.*) Ce serait facile à démontrer.

M. MILLIÈS-LACROIX. — C'est votre appréciation.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Absolument. C'est une appréciation qui est justifiée par ce fait que la dépêche ne porte que la direction du contrôle comme attache. Or, toute dépêche communiquée à des directions porte leur attache; par conséquent, la dépêche dont j'ai donné lecture — vous comprenez bien que cela m'est d'ailleurs indifférent — n'a pas été communiquée aux directions.

Voilà ce que je voulais dire en passant.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Très bien !

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Cela m'autorise à dire que le projet de loi qui vous est soumis dissipe toute illusion sur la possibilité, pour un préfet maritime, de garantir sa responsabilité par le seul concours du corps de l'Inspection.

Cette responsabilité, Messieurs, voici comment un officier général qui a été préfet maritime en parle :

« On conçoit, en le lisant, que l'expérience ne lui en a pas appris la réelle importance. Avec une grande habileté, il la fait presque disparaître derrière toutes les responsabilités des chefs de service en sous-ordre. Il la circonscrit de telle sorte qu'elle se résume à peu près pour lui aux cas de fautes personnelles du préfet maritime.

« On peut répondre à l'honorable rapporteur que, pour les besoins de la cause, il substitue sa propre et personnelle opinion aux termes formels du décret du 25 août 1900, qui ont défini la responsabilité du préfet maritime.....

M. LE RAPPORTEUR. — Non ! non !

M. l'amiral DE LA JAILLE. — « ... en disposant que cet officier général est directement responsable de l'exécution des lois, décrets, règlements et

des ordres du ministre dans son arrondissement. Il y a certes, d'autres responsables, suivant les cas.

« Cependant si cette responsabilité du préfet maritime n'est qu'un vain mot, si elle n'existe pas en réalité, comme le rapporteur tend à le faire croire, pourquoi donc a-t-elle été posée en principe et si formellement?

« Mais c'est qu'elle existe; elle existe même pour M. le rapporteur quand il s'agit de démontrer que l'inspection résidente peut fournir aux préfets maritimes, — je cite textuellement, — le moyen d'exercer efficacement leur surveillance et de garantir leur responsabilité. Elle existera cette responsabilité, surtout le jour où la marine devra répondre aux appels du pays.

« Si les détails multiples, essentiellement administratifs, de la mobilisation, n'ont pas été minutieusement organisés dans tous les services, si l'accord n'existe pas entre les écritures et les existants en magasin, si par suite nos unités de combat ne sont pas parfaites à l'heure précise, mettra-t-on en cause les fautes des directeurs. Toutes les fautes de négligence retomberont sur le chef de l'arsenal, sur lui seul, sur son défaut de surveillance. L'opinion publique l'accusera, le Parlement l'accusera et le fera responsable. »

Le rapport ne parle pas de cette responsabilité; c'est pourtant se faire illusion que de la méconnaître.

Au Département de la guerre, Messieurs, on n'a pas eu d'illusion de cette nature. D'abord on a étudié ensemble le projet de loi sur l'administration et celui sur le contrôle et le ministre de la guerre, dans son rapport au Président de la République en ce qui concerne l'organisation du corps du Contrôle, a tenu à déclarer que ce corps, exclusivement mobile, ne relevant que du ministre et n'opérant qu'en vertu de sa délégation, devait être dans la dépendance entière des chefs militaires. Et il ajoutait : « S'il était indispensable d'assurer au corps du Contrôle l'indépendance nécessaire pour garantir l'exécution de son mandat, il n'était pas moins nécessaire de sauvegarder les droits et la dignité du commandement et des agents responsables de l'exécution des services. » (*Très bien! très bien! à droite.*)

Ce sont ces droits, cette dignité et cette responsabilité que je demande au Sénat de sauvegarder dans la marine; et, en le demandant, je me place très volontiers et avec une respectueuse déférence sous l'égide du ministre de la guerre de 1882, qui est l'un de nos éminents collègues : M. le général Billot. (*Vive approbation sur divers bancs.*)

Un dernier mot. Lorsque viendra la guerre, dont la perspective peut se montrer subitement à l'horizon, nous le savons, à qui incombera la responsabilité finale de l'honneur de nos armes sur mer? Sans nul doute, aux chefs de nos escadres, aux amiraux commandant à la mer, c'est incontestable. Mais il ne faut pas oublier que cette responsabilité militaire de nos chefs d'escadres s'appuie absolument sur la responsabilité administrative des préfets maritimes, qui, eux, sont les vrais préparateurs de la guerre, parce qu'ils sont les préparateurs de nos unités de combat, de tous les bâtiments de notre flotte (*Très bien! très bien! à droite*), et qui sont, de plus, les manipulateurs de la mobilisation. C'est cette responsabilité administrative des préfets maritimes que semble reléguer à l'arrière-plan M. le rapporteur que je vous demande instamment, Messieurs, de sauvegarder et si je le fais,

c'est parce que j'en ai pris conscience et que j'en ai senti toute l'étendue et comme chef d'escadre, et comme préfet maritime. (*Vifs applaudissements à droite. — L'orateur, en regagnant sa place, reçoit les félicitations de ses collègues de la droite.*)

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. le rapporteur.

M. LE RAPPORTEUR. — Messieurs, le contre-projet signé par quelques-uns de nos collègues a été deux fois exposé et deux fois défendu à cette tribune, une première fois par M. l'amiral de Cuverville...

M. l'amiral de CUVERVILLE. — Très sommairement.

M. LE RAPPORTEUR. — Dans la discussion générale et une seconde fois plus longuement par M. l'amiral de la Jaille. J'ai donc le devoir de répondre successivement à l'un et à l'autre.

Je demande au Sénat la permission de commencer par M. l'amiral de Cuverville; il m'y a lui-même, en quelque sorte, provoqué par la citation qu'il a faite d'un passage de mon rapport à la tribune.

Je serais mal à l'aise pour lui répondre, si je n'exprimais d'abord le regret qu'il ait pu m'attribuer la pensée d'avoir voulu frapper sur lui comme sur une tête de Turc. C'est le mot qu'il a employé. J'ai, pour M. l'amiral de Cuverville, l'estime et la déférence qui sont légitimement dues à un collègue. Ce n'est pas à lui, c'est au contre-projet que je me suis attaqué. Je fais cette déclaration d'autant plus volontiers, que je vais être obligé de le prendre directement à partie.

M. l'amiral de Cuverville vous a dit, dans l'exposé des motifs du contre-projet, et il a répété tout à l'heure à cette tribune qu'il professait autrefois, au sujet de l'inspection permanente, des opinions favorables à son maintien et que s'il s'était rangé dans la suite à des opinions contraires.

M. l'amiral de CUVERVILLE. — Mais non, pas contraires.

M. LE RAPPORTEUR. — ... Soit, à des opinions différentes, la cause en était dans les modifications apportées par des décrets à l'organisation administrative des arsenaux.

Messieurs, personne ne respecte plus que moi les sentiments sincères, même quand ils se suivent en se contredisant. Il n'est pas dans mes goûts, et l'on me rendra le témoignage qu'il n'entre pas dans mes habitudes d'employer à la tribune ces moyens de polémique douteux qui consistent à mettre un adversaire en opposition avec lui-même, sans tenir compte des circonstances particulières qui ont pu amener un changement dans ses idées. (*Très bien!*) Mais, Messieurs, il doit m'être permis, tout en m'inclinant devant la sincérité du changement, d'apprécier le bien ou le mal-fondé des causes qui l'ont produit.

M. l'amiral de Cuverville s'est déclaré partisan de l'inspection permanente, avant qu'un décret concédât l'autonomie aux services de l'arsenal. Il a cessé de l'être depuis l'apparition du décret.

Comment explique-t-il ses opinions successives? C'est qu'avant le décret les services de l'arsenal étaient surveillés par le commissariat sous les ordres du préfet maritime, et que le décret a fait disparaître cette surveillance, que M. l'amiral de Cuverville estime indispensable pour sauvegarder la responsabilité du préfet maritime. La raison vaut ce qu'elle vaut, mais elle est claire et précise.

Or, Messieurs, dans le contre-projet qu'il a présenté en collaboration avec ses collègues, l'amiral de Cuverville commence par rétablir la surveillance du commissariat...

M. l'amiral de Cuverville. — Le contrôle.

M. le Rapporteur. — Le contrôle ou la surveillance du commissariat, c'est une même chose pour vous.

M. l'amiral de Cuverville. — Non, pas du tout!

M. le Rapporteur. — Permettez! Tous les amiraux ont prétendu que, jusqu'à présent, le commissariat avait exercé un contrôle; c'est nous qui avons déclaré que ce prétendu contrôle n'était qu'une surveillance administrative. Donc, M. l'amiral de Cuverville rétablit la surveillance administrative du commissariat. Ne semble-t-il pas rationnel de penser qu'il va rendre aussitôt à l'inspection permanente son ancienne bienveillance? Il n'en est rien, cependant, et notre honorable collègue, sans plus se soucier de la raison et de la logique, se venge sur l'inspection permanente du décret qui a supprimé dans nos arsenaux la surveillance administrative[1].

M. l'amiral de Cuverville. — Je demande la parole.

M. le Rapporteur. — Pour se sauver de cette contradiction manifeste, notre collègue a imaginé une théorie spécieuse — et, en abordant ce point, j'aborde également la réfutation que je veux adresser à l'amiral de la Jaille. — Il s'est figuré que, par suite de l'autonomie des services, le préfet maritime avait grandi en autorité, qu'il avait assumé une responsabilité plus étendue, et qu'il avait besoin, pour soutenir ce personnage amplifié, d'une administration propre et d'agents spéciaux d'exécution.

Le préfet maritime, au dire des deux amiraux, est désormais responsable de toutes les opérations administratives et financières qui ont l'arsenal pour théâtre. Il doit tout voir et tout savoir, parce qu'il répond de tout au ministre. Chef supérieur de l'arsenal, il ne peut pas admettre que les directeurs ou les chefs de service engagent sa responsabilité à son insu. Or, comme ils tiennent déjà d'un décret et qu'ils tiendront bientôt de la loi le droit de s'administrer eux-mêmes et de gérer eux-mêmes les affaires de leurs services, il est nécessaire que le préfet maritime surveille ou fasse surveiller leurs opérations par des hommes investis de sa confiance et préposés spécialement à cette surveillance[2].

[1] Attribuer un droit de contrôle au commissariat sur les autres services, tout en l dégageant de la participation à l'action, c'est le mettre dans une situation très fausse assurément, mais qui lui donne le moyen de contrôler plus activement qu'autrefois; donc, en se basant sur ce contrôle du commissariat pour transformer le véritable contrôle ministériel en un organe purement mobile, l'amiral de Cuverville n'est pas aussi illogique que l'admet M. Combes. L'illogisme, c'est de croire à l'efficacité d'une surveillance qui, s'exerçant au nom d'un chef présent sur les lieux, a quelque chose d'inexplicable et expose le commissariat aux représailles des contrôlés dans les relations nécessaires que lui impose le fonctionnement de son propre service. La vérité, c'est que le contrôle imaginé par M. de Cuverville ne fonctionnerait pas. L'exemple de 1835 à 1844 est toujours là pour le prouver.

[2] M. Combes a cent fois raison de bien établir la situation faite aux préfets maritimes par le décret du 25 août 1900, ce n'est pas la responsabilité du préfet maritime qui s'est aggravée, c'est celle des directeurs, — donc, pour être conséquents avec eux-

Je lis maintenant l'article 2 du décret du 25 août 1900 :

« Art. 2, § 1er. — Le préfet maritime est directement responsable de l'exécution, dans son arrondissement, des lois, ordonnances, décrets et règlements qui régissent la marine, ainsi que de l'exécution des ordres qui lui ont été notifiés par le ministre de la marine.

« § 2. — Toutefois, cette responsabilité s'exerce sous réserve de celle qui incombe aux chefs de service, responsables des actes de leur administration dans les conditions déterminées par les lois, ordonnances, décrets et règlements en vigueur. »

M. l'amiral de LA JAILLE. — J'ai reconnu qu'il y avait d'autres responsabilités.

M. LE RAPPORTEUR. — Et l'article 18 du même décret reproduit ensuite textuellement le second paragraphe de l'article 61 de l'ordonnance du 14 juin 1844.

M. l'amiral de CUVERVILLE. — Nous n'avons jamais dit le contraire.

M. LE RAPPORTEUR. — Quelle est la portée réelle de ces textes, qui servent de justification à M. l'amiral de Cuverville pour abjurer ses sentiments de jadis envers l'inspection permanente?

M. l'amiral de CUVERVILLE. — Je n'ai rien abjuré ; je ne suis pas de ceux qui abjurent! (*Très bien! très bien! à droite.*)

M. LE RAPPORTEUR. — La responsabilité du préfet maritime y est affirmée comme une responsabilité d'ordre général. Elle peut être et elle doit être actionnée si, par la faute personnelle du préfet, par sa négligence, par la méconnaissance de la mission qui lui incombe, il s'introduit dans l'administration de l'arsenal des habitudes de désordre, de paresse ou de gaspillage. Mais elle ne fait nullement obstacle à la responsabilité particulière des chefs de service...

M. l'amiral de CUVERVILLE. — Assurément.

M. LE RAPPORTEUR. — Dans la limite des attributions conférées à chacun d'eux.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Nous n'avons jamais nié cette responsabilité !

M. LE RAPPORTEUR. — Nous avons deux manières différentes de l'entendre ; laissez-moi exprimer la mienne.

Cette responsabilité, — je parle de celle des chefs de service, — s'exerce avec liberté, ou, pour employer le mot propre, avec autonomie, en ce qui concerne la gestion réglementaire de leurs services.

Elle les engage et les engage seuls — retenez le mot — pour tous les actes de cette gestion. Elle ne cesse et ne s'évanouit que si un ordre formel du préfet maritime, un ordre écrit, dit l'ordonnance du 14 juin 1844, un ordre écrit, répète le décret du 25 août 1900, leur dicte une conduite ou leur impose des opérations qui ne rentrent pas dans le cadre des lois, ordonnances et règlements. Voilà, Messieurs, la signification vraie de ces textes, si les textes ont une signification.

Eh ! ne sentez-vous pas que si vous sortez de cette interprétation littérale qui résulte de la seule lecture des textes, c'en est fait de l'autonomie des services ? C'en est fait dès lors de la raison d'être du contre-projet.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Non !

M. LE RAPPORTEUR. — Je dis que c'en est fait de l'autonomie des services. Car si la surveillance du commissariat.....

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Le contrôle !

M. LE RAPPORTEUR. — .....ne se borne pas à contrôler, si elle a pour but d'empêcher que la responsabilité du préfet maritime ne soit compromise dans les opérations de l'arsenal, que vous le vouliez ou non, que vous le disiez ou non, elle constitue une immixtion directe dans ces opérations et contrairement à l'idée fondamentale de tout contrôle, elle a pouvoir d'arrêt sur elles, en faisant le préfet maritime juge de la question de savoir s'il lui convient, sous prétexte de mettre à l'abri sa responsabilité, de les autoriser ou de les interdire [1].

C'est en vain que nos collègues rétabliront à l'usage du préfet maritime, la surveillance du commissariat. Cette surveillance ne donnera, dans l'avenir, que ce qu'elle a donné dans le passé.

Faut-il donc dire à cette tribune ce qui a été dit et redit cent fois sur la vanité, sur l'inanité de la surveillance administrative du commissariat ?

Faut-il vous citer les témoignages recueillis à ce propos, de toutes bouches, dans l'enquête de 1894 ? Faut-il vous apprendre que les hommes les plus dévoués du commissariat ont qualifié eux-mêmes cette surveillance de fiction vaine et dangereuse ? C'est le terme employé par M. Bouchard, dont l'amiral de Cuverville invoquait le souvenir ? Faut-il enfin vous rappeler que, dans toutes les séances de la Chambre des députés, où cette question est venue en discussion, aucun orateur n'est monté à la tribune, aucune voix ne s'est fait entendre pour défendre une organisation également condamnée par son impuissance intrinsèque et par les irresponsabilités qui en étaient la suite inévitable ?

Ne croyez pas, Messieurs, qu'en tenant ce langage, je veuille marquer pour le corps du Commissariat le moindre sentiment de défaveur. J'éprouve pour ce corps, et je suis convaincu que tous mes collègues de la majorité de la commission se rencontrent avec moi dans le même sentiment, une estime sincère, raisonnée et profonde.

J'apprécie à leur valeur les hommes distingués qui le composent, et qui n'ont pu y pénétrer que comme une élite, à la suite d'un concours très sérieux. Je les regarde comme étant tout à fait à la hauteur de leur tâche, quand ils se renferment dans les services qu'il leur appartient de diriger en propre, et j'adhère de tout cœur aux paroles de justice et de reconnaissance que notre honorable collègue M. d'Audiffret-Pasquier prononçait, il y a trente ans, à la tribune de l'Assemblée de Versailles, comme président à la commission d'enquête sur les marchés de la guerre, quand il disait que le

[1] L'ingérence du commissariat dans les affaires des autres services créerait un énervement bien autrement grand que celui dont on fait grief au contrôle résident. Ce n'est pas au nom du ministre qu'il s'exercerait, mais au nom d'un chef présent sur les lieux et qui, sous l'impression des observations faites, pourrait être conduit à intervenir plus étroitement qu'il ne convient dans la marche de certains services et dans le détail des opérations. A-t-on recueilli l'opinion des directeurs sur le contrôle confié au commissariat ? Certains d'entre eux l'accepteraient parce qu'en réalité il ne s'exercerait pas. L'histoire du passé et d'un passé récent est là pour le prouver.

ministère de la marine était le seul qui eût eu ses magasins bien pourvus et qui eût fait vivre ses troupes, le seul qui eût fait, de ses crédits, un usage irréprochable.

Mais, Messieurs, celui-là dénaturerait la pensée de l'honorable M. d'Audiffret-Pasquier, celui-là falsifierait son témoignage, qui prétendrait l'adjuger en bénéfice propre au commissariat. Car M. d'Audiffret-Pasquier s'empressait d'ajouter que, si le ministère de la marine s'était montré digne de sa haute mission dans des conjonctures si critiques, il le devait à ce que la marine possédait, suivant ses propres expressions, un corps de contrôleurs indépendants.

Or, Messieurs, ce corps de contrôleurs indépendants, à qui s'appliquent surtout les éloges de M. d'Audiffret-Pasquier, c'est précisément cette inspection permanente que le contre-projet veut détruire. (*Très bien! très bien! à gauche.*)

J'en appelle donc avec confiance des opinions individuelles des auteurs du contre-projet au jugement officiel de M. le président de la commission d'enquête sur les marchés de la guerre.

Messieurs, le commissariat eût-il les qualités voulues pour remplir la mission que le contre-projet veut lui confier, un principe d'ordre général surgirait aussitôt pour l'en empêcher. Ce principe, qui domine toute notre administration, ne permet pas de remettre à un même corps le contrôle de ses actes. Autrement, il n'y a plus de contrôle : l'esprit de camaraderie le tue.

Les auteurs du contre-projet se sont autorisés de ce principe pour substituer dans nos arsenaux le contrôle du commissariat au contrôle de l'inspection, sous prétexte que, suivant le système du projet de loi, l'inspection mobile ayant à s'exercer sur les fonctionnaires de l'inspection permanente, qui appartiennent au même corps qu'elle, serait impressionnée par le sentiment de la solidarité et manquerait de liberté dans ses appréciations.

L'argument pèche par la base, attendu que le prétexte est inventé de toutes pièces. Non, le projet de loi ne superpose nullement l'inspection mobile, comme surveillante, à l'inspection permanente ; il assigne à chacune d'elles des tâches distinctes. Il donne à l'inspection permanente le contrôle journalier des ports ; il réserve à l'inspection mobile des missions temporaires, où elle supplée l'inspection permanente.

Mais si l'argument est inexact en ce qui concerne l'inspection, il est des plus justes et des mieux motivés en ce qui regarde le commissariat. De la sorte, il se retourne contre ses auteurs.

Dans notre organisation actuelle, le commissariat gère directement un certain nombre de services : les subsistances, la solde, l'habillement et le couchage, services qui ne représentent pas de petites sommes. Il participe à la gestion de plusieurs autres. Le contre-projet ne propose pas de lui retirer ses attributions ; il les lui garde, avec raison d'ailleurs, et il fait contrôler les commissaires qui en sont chargés par d'autres commissaires.

De bonne foi, Messieurs, quelle confiance peut-on avoir dans un pareil contrôle ? Que n'a-t-on pas dit contre l'esprit de corps et les obstacles presque insurmontables qu'il oppose à la recherche des responsabilités ? Est-ce que, par hasard, cet esprit de corps serait étranger au commissariat ?

Ce serait, je crois, pousser un peu trop loin la naïveté volontaire que de l'affirmer. Le commissaire qui contrôlera un autre commissaire aura un penchant instinctif, souvent irrésistible, à le juger avec bienveillance. Il croira servir les intérêts de sa corporation en fermant les yeux sur les défectuosités d'une gestion vicieuse, et, comme il aura nécessairement de sa corporation une très haute opinion, il croira servir du même coup les intérêts du pays.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Mais ce contrôleur sera contrôlé !

M. LE RAPPORTEUR. — Nous n'en finirions pas, alors ! Par qui sera-t-il contrôlé ?

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Par le contrôle mobile.

M. LE RAPPORTEUR. — J'y arrivais. Sans doute, comme le remarque M. l'amiral de la Jaille, sous forme de correctif à l'inconvénient que je viens de signaler ; l'inspection mobile viendra plus tard, à son heure, pour réprimer l'esprit de camaraderie. Soit ; l'inspection mobile viendra plus tard ; mais elle viendra comme viennent toutes les inspections mobiles, après le fait accompli, après les fautes commises, après les erreurs accumulées. Elle viendra, n'ayant d'autre avantage que de signaler au ministre de la marine ces fautes et ces erreurs, si toutefois il en reste des traces dans les documents à vérifier, ni d'autre consolation que l'espérance problématique d'en empêcher le retour.

Puis, la tournée d'inspection finie, les choses reprendront, dans l'arsenal, leur cours ordinaire ; les mêmes errements entraîneront les mêmes résultats.

Dans l'intervalle, il est vrai, aucun bruit importun n'aura troublé la paix de l'arsenal, aucune remontrance haïssable n'aura dérangé la quiétude d'esprit du préfet maritime.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Oh !

M. LE RAPPORTEUR. — .....car, il y aurait, Messieurs, de la naïveté à se le dissimuler : le contre-projet s'inspire principalement d'un motif : c'est le désir d'épargner aux préfets maritimes la vue de ce personnage odieux parce qu'il est indépendant.....

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Allons donc !

M. LE RAPPORTEUR. — .....la vue de l'inspecteur délégué du ministre, dont l'indépendance contraste avec la soumission des autres fonctionnaires.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Je proteste.

M. LE RAPPORTEUR. — Vous protestez ? Il fallait donc retenir votre plume avant d'écrire cela même dans votre exposé des motifs. Là, vous ne vous en êtes pas caché.

Au nombre des griefs principaux que vous avez imputés à l'inspection permanente, vous avez mis en propres termes celui de jouir d'une indépendance fâcheuse vis-à-vis du préfet maritime. Ce sont vos propres expressions.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Eh bien, il n'y a là rien d'odieux. (*Exclamations ironiques à gauche.*)

M. LE RAPPORTEUR. — Vous répondez à un argument par un mot ; si c'est votre manière de raisonner, ce n'est pas la mienne.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Certainement je proteste contre le mot d'odieux que vous venez d'employer.

M. LE RAPPORTEUR. — Nous voilà donc ramenés à la thèse des anciens amiraux, qui est restée, à travers les temps et les vicissitudes des gouvernements, à part quelques exceptions d'autant plus louables qu'elles sont plus rares, la thèse favorite des préfets maritimes d'aujourd'hui.

Messieurs, je ne me permettrai pas, et j'ai conscience de ne m'être jamais permis à cette tribune, une parole qui puisse être interprétée comme un manque de courtoisie ou de déférence envers nos officiers généraux de l'armée de mer.

M. le comte DE MAILLÉ. — Vous n'avez pas fait autre chose aujourd'hui.

M. LE RAPPORTEUR. — Mais j'ai bien le droit de m'étonner de la renaissance d'une thèse qu'on pouvait croire abandonnée à jamais. J'ai d'autant plus le droit de m'en étonner que les régimes politiques qui ont affirmé avec le plus de force l'indépendance de l'inspection à l'égard du préfet maritime ont été des régimes autocratiques et militaires [1].

C'est le premier consul Bonaparte qui a inscrit cette indépendance dans le règlement du 7 floréal an VIII, cette première charte de nos préfectures maritimes.

C'est, à cinquante ans de distance, le second empire qui a renouvelé cette inscription dans le décret du 12 janvier 1853, peu d'années après cette enquête parlementaire de 1849 où les amiraux, préfets maritimes d'alors, avaient arraché à la faiblesse des membres de la commission d'enquête, à l'encontre de l'inspection permanente, un arrêt de mort que le président Jules Dufaure déplorait, tout en le rendant.

La même clause d'indépendance se retrouve dans les premières ordonnances sur l'organisation de la marine émanées de la monarchie des Bourbons. Si, dans la suite, cette monarchie a faibli sous la pression de ses amiraux, et si la monarchie de Juillet, cédant à cette pression grandissante, a dépossédé l'inspection permanente de ses attributions au profit du commissariat, cette faiblesse n'a eu qu'un temps, et elle a été expiée, suivant le mot de Barthe, le premier président de la Cour des comptes de l'époque, par neuf années de désordres administratifs et par un déficit de 93 millions dans le budget de la marine.

C'est une ordonnance royale, celle du 14 juin 1844, qui a rendu le contrôle des arsenaux à l'inspection permanente avec l'indépendance de la fonction, qui est la condition obligée de son exercice.

Ainsi, Messieurs, pendant un siècle, — si l'on en défalque une dizaine d'années, — tous les gouvernements de France ont assujetti à une inspection indépendante l'administration quotidienne de nos arsenaux. Tous lui ont ordonné de requérir des chefs de service et, au besoin, des préfets maritimes, l'observation des lois, décrets et règlements. Les plus despotiques,

[1] Les quelques dates citées par le rapporteur démontrent la vérité de son assertion, mais une lecture attentive de l'histoire de l'administration de la marine prouve péremptoirement que l'institution du contrôle indépendant et résident est le système le plus libéral que puisse concevoir un gouvernement soucieux de sa responsabilité. La mainmise de l'intendant sur tous les pouvoirs de l'arsenal, puis la dualité établie entre l'intendant et le commandant de la marine constituaient des procédés de contrôle infiniment plus rigoureux que celui contre lequel le commandement proteste aujourd'hui.

les plus enclins à ménager l'armée pour s'en faire un instrument de règne... (*Protestations à droite*), l'homme de Brumaire et l'homme de Décembre ont été les plus résolus à vouloir l'indépendance de l'inspection et à la maintenir dans leurs décrets.

Qu'espère-t-on aujourd'hui, en nous contraignant de réveiller ces souvenirs ? Croit-on obtenir du Sénat républicain un acte de condescendance et le déterminer à abandonner une pratique séculaire ?

Mais alors, quel motif capital allègue-t-on pour le déterminer ?

On allègue que le préfet maritime, responsable de l'administration de l'arsenal, perd le smoyens de dégager sa responsabilité en perdant l'aide du commissariat surveillant.

Messieurs, je vous ai montré en quoi consistait la responsabilité du préfet maritime ; je ne reviendrai pas là-dessus. Je dirai seulement, comme réponse décisive au motif allégué, que, si le concours du commissariat fait défaut au préfet maritime, le contrôle de l'inspection lui reste ; que ce contrôle, dont nos contradicteurs rapetissent tant qu'ils peuvent l'efficacité pour les besoins de l'argumentation, lui procure d'une façon en quelque sorte automatique, par les communications réglementaires et quotidiennes des cahiers d'observations, toutes les indications susceptibles de l'avertir de ce qu'il lui importe de savoir sur l'état et le fonctionnement des services.

Le ministre de la marine, dont la responsabilité est bien plus haute que celle du préfet maritime, se contente des renseignements qui lui viennent de ce contrôle. Il estime avec raison que tout marche à souhait dans l'arsenal, quand l'inspection permanente ne trouve rien à redresser et qu'elle se tait. Pourquoi le préfet maritime serait-il inutilement plus difficile et plus exigeant ? Il a même une source d'informations qui ne va pas jusqu'au ministre, les cahiers d'observations de l'inspection, dont il est fait juge, quand les services en contestent la justesse et dont il reste l'arbitre au premier degré, le plus souvent même en dernier ressort.

Estime-t-il que des informations plus complètes, plus précises ou plus vastes lui sont indispensables ? Il n'a qu'à s'adresser à l'inspection, et le contrôle des ports ou, sur l'ordre du ministre, le service des missions s'empresse de donner satisfaction à ce désir légitime.

Ainsi, Messieurs, quoi qu'on vous en dise, ce n'est pas en se retranchant derrière un prétendu manque d'informations qu'on peut accuser le projet de loi de compromettre la responsabilité du préfet maritime.

D'ailleurs, laissez-moi le dire au risque d'éveiller encore quelques susceptibilités, on se ferait du préfet maritime une idée tout ensemble orgueilleuse et mesquine, si l'on se le représentait comme un auguste personnage, confiné dans sa demeure, étranger aux allées et venues des uns et des autres dans l'arsenal, attendant tranquillement dans son cabinet des rapports plus ou moins rares, pour s'occuper des intérêts dont il a la garde.

Une préfecture maritime n'est pas un poste honorifique ; elle oblige le titulaire à un labeur de tous les jours, j'ose dire de toutes les heures. Plus le préfet maritime s'entretiendra avec ses directeurs, plus il s'enquerra de l'état de leurs services, plus il provoquera de leur part des communications et des échanges de vue, et plus aussi son administration se ressentira avantageusement de cette initiative personnelle.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — C'est ce qui se fait constamment.

M. LE RAPPORTEUR. — On vante à juste titre l'activité des arsenaux de l'Angleterre. Plusieurs causes y concourent. La méthode de travail et l'action individuelle du surintendant de l'arsenal, qui peut être considéré à ce point de vue comme l'analogue du préfet maritime, y ont certainement une part très grande.

Les directeurs des grands services ont, tous les matins, un entretien avec le surintendant ; ils lui font des rapports verbaux sur l'état des travaux ; ils prennent ses conseils, en échange de leurs indications. C'est ainsi qu'une même pensée et une même volonté circulent dans le corps entier. Il n'y a ni perte de temps, ni à-coup, parce que tout y est concerté régulièrement dans un esprit d'entente où l'amour-propre n'a que faire.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Il en est de même pour les préfets maritimes.

M. LE RAPPORTEUR. — Il dépend de nos préfets maritimes d'imprimer à leurs arsenaux cette marche harmonique ; il dépend d'eux d'y acclimater à tout jamais le travail en commun et la collaboration amicale, à l'exclusion des suggestions dissolvantes de la rivalité des corps et de l'amour-propre.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Ce n'est pas nous qui les introduisons.

M. LE RAPPORTEUR. — Vous avez des flatteurs qui vous conseillent de vous draper dans votre autorité prépondérante. Employez-la plutôt à exiger de tous les services l'accomplissement régulier de leurs fonctions respectives et la soumission absolue aux lois, décrets et règlements.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — C'est ce que nous faisons.

M. LE RAPPORTEUR. — Donnez vous-mêmes l'exemple de cette soumission aux règlements.

Or, puisque vous me forcez à le dire, mon cher collègue, les comptes rendus de l'enquête de 1894 nous ont révélé que telle n'était pas la pratique de tous les préfets maritimes d'alors. Si certains d'entre eux — et vous tout le premier — ont été justes envers l'inspection permanente, d'autres ont rabaissé comme à plaisir les services qu'elle a rendus, exagérant en échange avec une partialité manifeste les services rendus par le commissariat.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Le mot « abaissé » est exagéré !

M. LE RAPPORTEUR. — Et comme si le rôle de l'inspection, obligée de relever les erreurs et les irrégularités des autres services, n'était pas déjà en soi un rôle suffisamment ingrat, ils se sont ingéniés à en faire ressortir les côtés désagréables. On peut conjecturer, par le langage qu'ils ont tenu devant la commission d'enquête, le langage qu'ils ont dû tenir en comité privé, devant leurs directeurs.

Mais, Messieurs, nous avons mieux que des conjectures à former sur ce point, et, puisque j'ai commencé à citer des faits, j'en citerai un autre qui prouvera la véracité de mes paroles.

Nous trouvons dans le compte rendu de l'enquête une déposition particulièrement instructive à ce sujet; c'est celle de l'amiral Vignes, ancien préfet maritime de Toulon.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Il est mort ne l'attaquez pas ! (*Exclamations sur un grand nombre de bancs.*)

M. LE RAPPORTEUR. — Non seulement l'inspection y est représentée, par une exagération ridicule, comme la chose du monde la plus condamnable, — ce sont les termes de la déposition, — non seulement son travail y est caractérisé par le mot aussi injuste que déplacé de brimade, non seulement, alors que le rapport de fin d'année de l'inspecteur en chef établissait que les économies réalisées cette année-là par l'inspection permanente se montaient à 189,000 francs, l'amiral a prodigué les railleries à ce service en le montrant prêt à triompher pour avoir découvert une erreur de quelques centimes, mais il résulte encore d'un extrait de la correspondance de ce préfet maritime avec ses directeurs que, s'il leur recommandait d'obéir aux règlements, ce n'était pas tant parce qu'ils devaient les respecter que parce qu'ils échapperaient ainsi à ce que l'amiral appelait, par une expression également déplacée, les « exigences de l'inspection ».

Messieurs, il se peut que l'inspection permanente n'ait pas réalisé tous les avantages de son institution. Mais la faute en est, pour une bonne part, à l'indifférence, pour ne pas dire à l'hostilité que certains préfets maritimes ont manifestée pour son œuvre. Antipathique aux autres services qui ne voulaient voir en elle qu'un censeur mal intentionné, au lieu de la regarder comme une conseillère et comme une amie, elle se heurtait encore au mauvais vouloir de ces préfets qui s'offusquaient de son indépendance. Qui pourrait nier qu'il résultât de cet état de choses une double entrave à l'efficacité de son action ?

Messieurs, il est temps que cette situation prenne fin, si tant est qu'elle existe encore, ce que je ne crois pas. Mais il y a deux manières d'y remédier. La première consiste à retirer des arsenaux l'inspection permanente pour y laisser se déployer sans contrepoids modérateur l'autorité du préfet maritime.

M. l'amiral de CUVERVILLE. — Nous ne voulons pas de ce système.

M. LE RAPPORTEUR. — C'est la manière du contre-projet.

L'autre consiste à sanctionner définitivement, par l'autorité souveraine de la loi, les décrets antérieurs qui ont institué, dans l'intérêt du Trésor public, le contrôle des ports et l'indépendance de son action. C'est la manière du projet de loi.

Messieurs, c'est à vous de choisir.

L'adoption du contre-projet signifiera que vous tenez pour fâcheuse, suivant le langage des auteurs du contre-projet, l'indépendance de l'inspection permanente et que vous voulez vous en remettre à la conscience du préfet maritime du soin d'observer et de faire observer les lois, décrets et règlements.

M. l'amiral de LA JAILLE. — Mais vous vous trompez !

M. LE RAPPORTEUR. — Au contraire, l'adoption du projet de loi signifiera que vous entendez maintenir désormais à l'abri de toute contestation, dans nos arsenaux maritimes, dans ces usines gigantesques, où s'engouffrent et se dépensent ces centaines de millions que vous votez annuellement pour notre défense navale, des fonctionnaires indépendants, délégués directs du ministre de la marine, et chargés, en cette qualité, de vérifier au jour le jour la régularité des opérations et la légalité des dépenses. (*Très bien ! très bien ! à gauche.*)

Messieurs, je ne crois pas m'aventurer en disant que votre choix est fait. Si le ministre de la marine est responsable devant vous du budget que vous lui votez, vous êtes responsables devant le pays des sommes énormes qui le composent. (*Marques d'assentiment à gauche et au centre.*)

Vous n'avez pas le droit de vous désintéresser de leur emploi. Au contraire, vous avez le devoir étroit de le surveiller et de le faire surveiller aussi rigoureusement que possible, sans vous inquiéter de savoir si le mode de surveillance importune quelque amour-propre mal placé. (*Très bien! très bien!*)

Plus la surveillance sera pressante et minutieuse, plus elle garantira votre responsabilité. Qu'elle ne craigne pas de s'attaquer aux petites sommes. Qu'elle ne rougisse pas de descendre aux infiniment petits, aux centimes. Ces infiniment petits sont sacrés. Ils sont faits du labeur de nos ouvriers et de l'épargne de nos paysans. (*Très bien! très bien! et vifs applaudissements au centre et à gauche*[1].)

*Voix nombreuses.* — A demain!

M. LE PRÉSIDENT. — J'entends demander le renvoi de la discussion à la prochaine séance.

Il n'y a pas d'opposition?...

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

### Scrutin sur le renvoi à la commission du contre-projet de l'amiral de Cuverville.

| | |
|---|---|
| Nombre des votants | 241 |
| Majorité absolue | 121 |
| Pour l'adoption | 42 |
| Contre | 199 |

Le Sénat n'a pas adopté.

ONT VOTÉ POUR :

MM. Audiffret-Pasquier (duc d').

Baduel. Béjarry (de). Bérenger (général). Blois (comte de). Bodinier. Boularan. Bourganel.

Carné (marquis de). Cuverville (amiral de).

Duchesne-Fournet.

Farinole. Fleury (Paul).

Gailly. Goulaine (comte de). Gourju.

[1] Le vote de la loi sur le contrôle n'aura pas été accueilli avec faveur par la majorité des officiers généraux de la marine; il ne faut pas se bercer d'illusion à cet égard; mais en manifestant d'une manière indiscutable sa volonté de confirmer le mandat de l'inspection de la marine, le Parlement aura affirmé le droit de contrôle du pouvoir civil sur les actes administratifs des militaires, il aura donné une grande et salutaire leçon qui aura dans l'avenir un retentissement prolongé.

Halgan. Haugoumar des Portes.
Japy (général).
La Jaille (amiral de). Lamarzelle (de). Le Cour Grandmaison (Henri). Le Provost de Launay. Le Roux (Paul).
Maillard. Maillé (comte de). Marcère (de). Martell (Édouard). Mercier (général). Merlet. Montfort (vicomte de).
Ollivier (Auguste).
Pontbriand (du Breil, comte de). Ponthier de Chamaillard. Poriquet.
Rambaud (Alfred). Repiquet Riou (Charles).
Saint-Germain (général de). Saisy (Hervé de). Sébline.
Tréveneuc (comte de).

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Abeille (Valentin). Alasseur. Allemand (César) (Basses-Alpes). Aucoin. Aunay (comte d').
Barbey. Barrière. Basire. Bassinet. Bataille. Beaupin. Belle. Béraud. Berdoly. Bérenger. Bernard. Bézine. Bidault. Bisseuil. Bizarelli. Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Boudenoot. Bouffier. Bouilliez (Achille). Bourgeat. Brugnot. Buvignier.
Caduc. Calvet. Casabianca (de). Cassou. Cazot (Jules). Chantagrel. Chautemille. Charles Dupuy. Chaumié. Chovet. Cicéron. Claeys. Clamageran. Cocula. Collinot. Combes. Cordelet. Cornil. Costes. Courcel (baron de). Couteaux. Crozet-Fourneyron. Cuvinot.
Danelle-Bernardin. Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Demôle. Denoix. Depreux. Deschanel. Desmons. Destieux-Junca. Diancourt. Drouhet (Théodore). Dubois (Émile). Dubost (Antonin). Dupuy (Jean). Durand-Savoyat (Émile). Dusolier (Alcide). Duval (César).
Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet. Forest (Charles). Forichon. Fortier. Fougeirol. Francoz. Freycinet (de). Froment. Fruchier.
Galtier. Garreau. Gauthier (Aude). Gayot (Émile). Gervais. Géry-Legrand. Giguet. Gillot. Girard (Alfred). Girard (Théodore). Giresse. Godin (Jules). Gomot. Goujon. Goutant. Gravin. Grévy (général). Grimaud. Guérin (Eugène). Guillemaut. Guillier. Guyot.
Haulon. Hugot (Côte-d'Or). Huguet.
Jouffrault (Camille). Jouffray.
Knight.
Labiche (Émile). Labrousse. Lacombe. Latappy. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Legludic. Lelièvre. Leporché. Leroux (Aimé). Leydet (Victor). Lordereau. Lourties.
Macherez. Magnien. Magnin. Malézieux. Marquis. Martin (Félix). Mazeau. Méric. Mézières. Millaud (Édouard). Milliès-Lacroix. Mir (Eugène). Monier. Monis (Ernest).
Nioche.
Obissier Saint-Martin. Ournac. Ouvrier.
Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Pauliat. Paul Strauss. Peaudecerf. Pédebidou. Perréal. Perrier (Antoine). Petitjean. Peytral. Piettre. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi. Pradal.

Rambourgt. Ratier (Antony). Raynal. Renard. Renaudat. Reymond. Ringot. Rolland. Rouvier (Paul).

Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Savary. Sigallas.

Tassin. Tellier. Thézard (Léopold). Thoret. Thuillier. Tillaye. Trarieux. Treille (Alcide). Trystram. Turgis.

Vagnat. Vallé. Velten. Viger. Vilar (Édouard). Villard. Vinet. Viseur. Vissaguet. Vuillod.

Waddington (Richard). Waldeck-Rousseau.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Bernot. Berthelot. Billot (général). Boissel (Victor). Bonnefille. Borriglione. Boulanger (Ernest). Briens. Cabart-Danneville. Camparan. Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Constans. Delobeau. Demarçay (baron). Denis (Gustave). Develle (Edmond). Duboys Fresney. Dufoussat. Expert-Bezançon. Fallières. Forgemol de Bostquénard. Frézoul. Gauthier (Haute-Saône). Girault. Gotteron. Gouin. Guérin (Henri). Hébrard (Jacques). Labbé (Léon). Labiche (Jules). Laporte-Bisquit. Lavertujon (Henri). Legrand. Luro. Maret. Milliard. Monestier. Monsservin. Moroux. Outhenin-Chalandre. Parissot (Albert). Pichon. Pinault. Porquier. Prevet. Prillieux. Raquet. Roussel (Théophile). Saillard. Silhol. Teisserenc de Bort. Thomas. Wallon.

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Bruel. Deandreis. Garran de Balzan.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | |
|---|---|
| Nombre des votants.................................... | 246 |
| Majorité absolue........................................ | 124 |
| Pour l'adoption................................ | 44 |
| Contre.............................................. | 202 |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

## *Séance du 18 février 1902.*

M. LE PRÉSIDENT. — L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine.

La parole est à M. l'amiral de Cuverville.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Messieurs, rien n'est plus pénible que de voir sa pensée incomprise ou travestie, quels que soient les efforts faits pour la préciser.

J'ai déclaré au Sénat de la façon la plus nette que j'étais un partisan résolu du contrôle, du contrôle permanent en particulier. Or, M. le rapporteur persiste à déclarer que j'ai abjuré mes opinions sur ce point, et que je

suis un adversaire du contrôle permanent; il donne à entendre que je veux le détruire en employant une voie détournée. Le Sénat a entendu, hier, mon collègue et ami, M. l'amiral de la Jaille, exposer dans un langage mesuré, clair et précis, la genèse du contre-projet qui est actuellement en discussion. Il nous a expliqué comment une commission réunie en 1896, sous sa présidence, avait abouti à un projet de loi déposé antérieurement à celui que vous allez discuter. Il nous a dit, en outre, que l'autonomie à donner aux directions de nos arsenaux paraissant nécessaire, une commission interministérielle s'était réunie, et, sur la demande de deux inspecteurs des finances qui faisaient partie de cette commission, avait décidé, dès la première séance, que, tout en accordant aux directeurs de travaux leur autonomie administrative, on organiserait une surveillance des actes administratifs de ces directions, dans le but de permettre au préfet maritime de couvrir sa responsabilité.

Ces explications que M. l'amiral de la Jaille nous a données avec une entière sincérité et avec une expérience acquise au prix d'un labeur considérable, me paraissaient de nature à faire impression sur le Sénat. Or, à toutes ces déclarations, que nous répond M. le rapporteur? Il nous répond toujours de la même façon : « Vous voulez détruire le contrôle permanent. »

Nous organisons un contrôle supérieur mobile en même temps qu'un contrôle permanent; nous les confions à deux corps séparés; nous disons que le contrôle supérieur vérifiera les actes du contrôle permanent et vous n'appelez pas cela un contrôle! Vous vous refusez à voir dans cette organisation un contrôle sérieux! Pourquoi? Parce que nous demandons que le contrôle permanent agisse pour le compte du préfet maritime! [1].

Vous nous dites : « Mais le préfet maritime n'a qu'une responsabilité très limitée; les responsables, aujourd'hui, ce sont les directeurs. » A cela, je réponds : « Un préfet maritime qui est le délégué du ministre, qui est le chef de l'arsenal, qui est le directeur de la grande usine que j'ai déjà décrite, ne peut se croiser les bras; il ne peut pas, sachant qu'il a la responsabilité des dotations budgétaires attribuées à son port, se désintéresser des dépenses qui s'y font et de leur bonne utilisation; il ne peut pas se désintéresser de la question des liquidations; il ne peut pas, encore une fois, s'exposer au reproche d'avoir laissé dépasser les crédits qui étaient affectés à son arsenal. »

Il me semble que cet exposé est d'une clarté limpide et que, par conséquent, on ne peut pas dire que nous nous opposons à l'organisation d'un contrôle!

Alors arrive la grande objection : « Mais le commissaire, c'est un surveillant administratif, ce n'est pas un contrôleur; il est mêlé déjà à l'action pour les revues, pour les armements, pour les subsistances. »

Messieurs, peut-on dire sérieusement que le commissaire ne peut pas

[1] La commission de la marine et le gouvernement ne veulent pas du contrôle exercé au nom du préfet maritime, par un corps subordonné parce que, d'une part, l'indépendance est la qualité essentielle d'un contrôle digne de ce nom et aussi parce que la conséquence d'une semblable institution serait, soit la suppression des contrôles résidents, soit (et c'est ce que poursuit l'amiral de Cuverville) l'effacement du droit de contrôle ministériel devant le droit du préfet maritime. Voilà qui est d'une clarté limpide pour employer les expressions de M. de Cuverville.

être, en soi, un contrôleur, alors que précisément ces contrôleurs dont vous faites un si grand éloge se recrutent dans ce corps du Commissariat qui nous a rendu et continue de nous rendre tant de services? Comment ne pas admettre que ces commissaires puissent faire des contrôleurs, si on les met complètement en dehors de l'action administrative?

Supposons, Monsieur le Ministre, pour un instant, que les commissaires soient déchargés de toute surveillance administrative; qu'ils ne soient plus participants à un degré quelconque à l'action; ne seraient-ils pas aptes à faire d'excellents contrôleurs? Je crois, Messieurs, que la question ainsi posée est d'avance résolue.

Puisqu'on recrute actuellement le corps des contrôleurs dans le corps des commissaires, il n'y a pas de bonne raison à donner pour que, le jour où on organisera le contrôle permanent d'une façon conforme à nos propositions, on ne se serve pas des commissaires pour le constituer.

Il s'agit maintenant de répondre à l'objection formulée et de voir si, réellement, les commissaires, dont nous voulons faire des contrôleurs, participent encore à l'action depuis la suppression du détail des travaux.

Je croyais que nous avions répondu à cette question dans l'exposé des motifs de notre proposition de loi.

Vous m'obligez, Monsieur le Rapporteur, à demander au Sénat la permission de lui lire une partie, d'ailleurs très courte, de cet exposé des motifs :

« Vous prétendez, nous dit-on, que si le contrôle permanent et le contrôle supérieur mobile sont exercés par des fonctionnaires appartenant à un même corps, l'esprit de camaraderie empêchera les agents du contrôle mobile de faire tout leur devoir vis-à-vis des agents du contrôle permanent. Mais on peut vous retourner cette critique, puisque, dans votre système, ce seraient des commissaires qui contrôleraient localement d'autres commissaires aux détails des subsistances, des revues et des armements. »

Voilà bien, n'est-ce pas, Messieurs, l'objection? Voici la réponse :

« Nous répondrons qu'aux détails des revues et des armements, le commissariat ne faisant que centraliser, vérifier et régulariser les dépenses des équipages à terre et à la mer ainsi que des corps constitués dont les intérêts sont confiés à des conseils d'administration ou à des commandants comptables, il n'y a là en réalité que des opérations de contrôle et nous ne voyons pas l'utilité qu'il y aurait à faire contrôler ces opérations par un contrôle local autre que celui confié au commissariat, le contrôle supérieur mobile — que vous passez sous silence, Monsieur le Rapporteur — nous paraissant des plus suffisants pour stimuler le zèle des officiers du commissariat détachés aux détails des revues et des armements.

« Dès lors, l'objection ne saurait être maintenue qu'en ce qui concerne le détail des subsistances où le commissariat a réellement une action administrative.

« Mais ne voit-on pas que cette objection perd beaucoup de sa valeur, quand on songe au correctif qui résulte, dans notre système, de la soumission du contrôle local permanent, — remarquez encore bien, Messieurs, ce mot « de la soumission du contrôle local permanent » — du commissariat à un contrôle supérieur mobile exercé par un autre corps et dont, par conséquent, les constatations seraient là pour mettre obstacle aux complaisances

que les commissaires du contrôle local pourraient être tentés d'avoir vis-à-vis de leurs camarades des subsistances ? »

Voilà la réponse, à laquelle, selon moi, on ne peut rien objecter. Il est bien certain que le contrôle, organisé dans ces conditions, sera un contrôle parfaitement efficace [1].

M. le rapporteur, voulant détruire cette proposition, nous fait remonter à 1835 et nous dit qu'à cette date on a fondu dans un seul et même corps les contrôleurs et les administrateurs, pour en faire des commissaires de la marine ; il ajoute qu'on est arrivé à un amalgame qui a produit, dans l'administration, les désordres les plus complets.

Il nous a cité le procès Rollet, de Rochefort. Il nous a dit que, pendant neuf années, « on avait volé à pleines mains et à pleines poches dans la marine ».

Je laisse à l'auteur de cette affirmation la responsabilité d'une accusation qu'on n'entend pas sans doute généraliser.

Mais pourquoi ces faits se sont-ils produits ? Voilà la question. Vouloir assimiler l'organisation prévue dans notre contre-projet à celle de 1835, c'est commettre une erreur injustifiable, et voici pourquoi.

Le tort, le grand tort de l'organisation de 1835 a été de confondre le contrôle et l'administration. Or, nous les séparons, et nous les séparons de la façon la plus complète. D'après notre projet, le contrôle mobile supérieur est aux ordres du ministre, il peut se présenter dans un arsenal à un moment quelconque ; le contrôle permanent est là, travaillant, il est vrai, pour le compte du préfet maritime ; mais pensez-vous que, parce qu'il se met à la disposition du préfet maritime, il abdique son indépendance ? Vous faites bon marché de la conscience des fonctionnaires.

Je vous l'ai dit, il y a toujours une heure, un moment, où le devoir et l'intérêt peuvent se trouver en contradiction ; mais, à cette heure, à ce moment, c'est la conscience qui fait prévaloir le devoir sur l'intérêt. Grâce à Dieu, nous avons des fonctionnaires modèles qui, tous les jours, dans l'accomplissement du devoir, nous donnent l'exemple d'une conscience à l'abri de tout reproche [2].

Messieurs, vous le voyez donc, l'organisation que nous vous proposons est une organisation sérieuse. Elle a l'avantage de mettre à la disposition du ministre, un organe de contrôle qui peut à toute heure le renseigner sur ce qui se passe dans les arsenaux. Elle a l'avantage encore, de ne pas laisser le préfet maritime désarmé en présence des responsabilités qui pèsent sans doute, d'une façon particulière sur les directions de travaux, mais dont il n'est pas, et dont il ne peut pas être déchargé. Il n'est pas possible que des faits regrettables se produisant dans un arsenal ne retombent pas, de près ou de loin, sur le préfet maritime qui est respon-

[1] Il a été répondu, note 1 de la page 728, à l'objection très aisément réfutable de M. de Cuverville.

[2] Les fonctionnaires du contrôle subordonné auraient toutes les vertus des autres officiers et fonctionnaires de la marine, mais ils seraient sujets aux mêmes faiblesses et on nous propose un système dont le fonctionnement les placerait, à chaque instant, entre leur devoir et leurs intérêts de carrière.

sable envers le ministre, de même que le ministre est responsable à son tour envers le Parlement; toutefois, le préfet maritime, je vous l'ai dit, n'est rien si le ministre ne lui accorde pas son entière confiance.

La seconde objection qu'on nous fait, et c'est la plus grave, c'est qu'il n'y a pas de contrôle permanent possible s'il ne jouit d'une pleine et entière indépendance. Il n'y a pas de système parfait: il est incontestable que s'il était possible de faire vivre côte à côte en bonne harmonie le contrôle permanent et le préfet maritime, quels que soient les membres qui le composent, il est certain que si l'entente était toujours parfaite, les choses iraient merveilleusement; mais hélas! l'homme est l'homme.

Et pourquoi donc la commission extraparlementaire qui a fonctionné pendant trois années, qui a entendu toutes les dépositions, qui, en définitive, a été appelée à formuler sur ce sujet particulier des propositions des plus intéressantes, lesquelles, après mûre discussion, ont été votées à une grande majorité, pourquoi donc la commission extraparlementaire a-t-elle demandé qu'on supprimât l'inspection permanente, sinon à cause des nombreux conflits qui surgissaient dans nos arsenaux entre le préfet maritime et l'inspecteur en chef des services administratifs?

Messieurs, il ne faut pas dire que cette commission a pris cette décision parce qu'elle a subi plus ou moins l'influence des officiers généraux ou des fonctionnaires de la marine qui en faisaient partie; il est nécessaire de rétablir sur ce point la vérité. Le Sénat me permettra de le faire. Voici un extrait du procès-verbal de la 31e séance du 15 novembre 1897. Vous le savez, la commission extraparlementaire se composait de 41 membres; sur ces 41 membres, 8 membres seulement étaient fonctionnaires de la marine et, sur ces 8 fonctionnaires de la marine, il n'y avait que 3 amiraux. C'est M. Barbey qui a la parole :

« Messieurs, — dit M. Barbey, — à notre dernière séance, il y a eu un vote très important dont on a parlé dans les journaux. Je ne me serais pas arrêté à ces articles si l'un d'eux n'était signé d'un de nos collègues de la commission, l'honorable M. Pelletan, que je regrette beaucoup de ne pas voir ici.

« Dans cet article, comme dans les autres, on admet que ce soient les officiers généraux de la marine que nous avons l'honneur de voir parmi nous qui ont fait la majorité sur la question de la mobilité de l'inspection.

« Or, en consultant le procès-verbal même qui nous a été distribué, il est facile de se convaincre que c'est une erreur. Ce n'est pas assurément que je dédaigne le vote de MM. les officiers généraux, ce sont des hommes indépendants, profondément dévoués aux intérêts de la marine, qui votent selon leur conscience et avec l'autorité qui leur appartient. »

Je vous remercie, mon cher collègue, de l'hommage que vous avez ainsi rendu à ces officiers. J'ajoute qu'ils le méritaient pleinement.

M. Barbey, *président de la commission.* — C'est ce que je pensais.

M. l'amiral de Cuverville. — « Mais, enfin, supposons un moment que ces officiers n'eussent pas été présents à la séance, il ne s'y trouvait pas moins quinze personnes étrangères à la marine; par conséquent, même en supprimant le vote de sept officiers généraux, la majorité avait été favorable à la suppression de l'inspection permanente. Je vais plus loin : tous les

officiers généraux présents eussent-ils voté avec la minorité, que le résultat du vote aurait été encore favorable à la suppression de l'inspection permanente. »

En vérité, peut-on dire que ce sont les fonctionnaires de la marine qui ont exercé sur cette commission, composée de membres du Parlement, une influence assez grande pour arracher à la majorité un vote qui tendait à la suppression de l'inspection permanente et à son remplacement par une inspection mobile? Évidemment non; si la commission extraparlementaire en a ainsi décidé, c'est qu'elle a reconnu les inconvénients du système.

Mon contre-projet n'a pas d'autre but que d'y remédier.

Je reviens encore à la question des préfets maritimes.

« L'inspection, disait M. le directeur actuel du contrôle de la marine, doit être le pendule-modérateur de la préfecture et non pas seulement son miroir-réflecteur. »

Donc dans la pensé de M. le directeur du contrôle, l'inspection permanente doit être le contrepoids de l'autorité préfectorale. En un mot, et en traduisant cette phrase dans un langage plus facile à saisir, le contrôle permanent doit être le censeur des actes du préfet maritime [1].

Rappelez-vous, Messieurs, qu'à l'heure où nous sommes, les préfets maritimes assument devant le ministre et même devant le pays, la plus lourde des responsabilités; je vous ai dit que l'heure n'était pas à leur enlever l'initiative, mais bien à la développer, parce que, avec les nouveaux moyens d'attaque et de défense, l'attaque peut être soudaine, et qu'un chef digne de ce nom doit toujours être prêt à la repousser (*Très bien! à droite*); je vous ai dit que, dans ces conditions, il importait au plus haut point de ne rien faire qui pût affaiblir le prestige du préfet maritime. (*Nouvelles marques d'approbation.*)

Or, comment voulez-vous que si, une fois, deux fois, trois fois, le contrôle permanent met le préfet en échec sur une question litigieuse, comment voulez-vous, dis-je, que celui-ci conserve vis-à-vis de ses subordonnés le prestige nécessaire à l'exercice de son autorité? (*Très bien! très bien! sur les mêmes bancs.*)

Je ne demande pas autre chose, Monsieur le Rapporteur, que ce que le ministre de la guerre a exigé pour les commandants en chef de corps d'armée.

M. l'amiral de la Jaille vous l'a rappelé hier; je vous le rappelle aujourd'hui: lorsque le ministre de la guerre a fait un rapport au Président de la République sur l'organisation du contrôle de l'armée, il s'est attaché à sauvegarder le prestige et la dignité du commandement.

Je demande que les préfets maritimes commandant en chef soient traités comme leurs frères d'armes de l'armée; je ne demande rien de plus. (*Très*

[1] Il ne faut jamais oublier que dans l'immense majorité des cas, l'observation du contrôle n'est pas dirigée contre les actes personnels des préfets maritimes, mais bien contre ceux de leurs subordonnés. Quand c'est l'acte du préfet maritime qui est pris à partie ou quand ce dernier fait sienne l'appréciation des chefs de service, c'est le chef commun, le ministre, qui décide.— En quoi l'autorité du préfet maritime est-elle amoindrie? Faut-il admettre qu'il ne relève pas du ministre, mais uniquement de sa conscience et de Dieu, comme jadis le roi de France de l'ancien régime.

*bien ! à droite.)* J'ai dit et je répète que ces officiers généraux sont à la disposition du ministre ; il peut demain les déplacer si bon lui semble, mais, M. le ministre le sait aussi bien que moi, il n'a pas de collaborateurs plus dévoués, plus consciencieux.

*(M. de Lanessan, ministre de la marine, fait un signe d'assentiment.)*

Par conséquent, ce n'est pas à l'heure présente, ce n'est pas dans les circonstances actuelles, lorsque nous sommes entourés d'ennemis, alors que la sécurité du pays peut subitement être menacée, ce n'est pas à cette heure qu'il convient d'affaiblir les pouvoirs des préfets maritimes et de faire échec à leur autorité !

M. Victor LEYDET. — Nous étions plus isolés en 1870 !

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Je ne veux pas prolonger ce débat; je vous ai dit tout ce que ma conscience m'obligeait à vous dire.

Je ne suis certes pas désintéressé dans la question, car je ne me désintéresse de rien de ce qui touche aux intérêts de mon pays et à ceux de cette marine que j'ai passionnément aimée et que j'aime encore ; mais je dois vous déclarer, en toute sincérité, que le projet ministériel respire un esprit antimilitariste qui ne me surprend pas à l'heure actuelle, et que je ne le considère pas comme viable.

Or, le Sénat, qui, comme je le lui disais un jour, est, de sa nature, un pouvoir essentiellement modérateur, doit regarder à deux fois avant de donner la sanction législative à un acte de cette gravité. Tous les officiers généraux de la marine, sont unanimes à déclarer que le projet ministériel présente les plus sérieux inconvénients. Vous nous accusez d'être intéressés à son rejet. Non, Messieurs, nous ne sommes pas intéressés dans ce sens ; nous aimons notre pays, et nos déclarations si précises, si nettes, ne nous sont dictées que par cet amour, ce dévouement au pays et aussi par l'intérêt supérieur du service qui nous est confié.

Messieurs, vous prendrez telle résolution que vous jugerez convenable ; quant à moi, je considère ma tâche comme terminée.

Je fais un dernier appel à la justice du Sénat ; je lui demande de ne pas consacrer par son vote l'esprit de défiance et de suspicion jeté sur les préfets maritimes, et que le rapport de M. Combes retrace à toutes ses pages. *(Très bien ! très bien ! et applaudissements à droite.)*

M. Victor LEYDET. — Alors, supprimons le contrôle.

M. CABART-DANNEVILLE. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. Cabart-Danneville.

M. CABART-DANNEVILLE. — Messieurs, en entendant hier M. le rapporteur de la commission de la marine exprimer en son beau langage les critiques sévères qu'il a adressées au contre-projet de M. l'amiral de la Jaille et de M. l'amiral de Cuverville, j'étais réellement effrayé, car ses critiques tombaient directement sur l'inspection des finances.

Comment est organisée, à l'heure actuelle, l'inspection des finances ? Il y a, en tête, les inspecteurs généraux, puis, dans les services financiers, si vous prenez par exemple les contributions directes, vous avez le directeur, ayant sous ses ordres des inspecteurs, qui prennent son attache, qui agissent suivant ses ordres et qui lui permettent d'avoir tous les détails concernant sa direction.

Dans les contributions indirectes, vous retrouvez la même organisation. Pour les douanes, il en est de même.

Pour l'enregistrement, les inspecteurs et les sous-inspecteurs sont dans la main de la direction. Or, le projet de MM. les amiraux de la Jaille et de Cuverville est identiquement calqué sur l'organisation financière [1].

Je ne dirai rien de plus sur le fond du projet, considérant que nos deux honorables collègues ont dit tout ce qu'il fallait dire sur le contrôle. Mais je vous demande la permission de vous le présenter sous un jour sous lequel vous ne l'avez pas encore aperçu. Si vous considérez ce projet, que voyez-vous ? A l'article 6 « correspondance entre les grades des contrôleurs de l'armée et ceux de la marine avec application à chaque grade du même statut militaire dans les deux corps, notamment au point de vue des honneurs et préséances qui, ainsi que l'uniforme et les juridictions, seront réglés par décrets. »

L'article 10 indique que les limites d'âge pour le passage des contrôleurs généraux dans le cadre de réserve, ainsi que pour l'admission à la retraite des membres du corps du Contrôle de l'administration de l'armée sont applicables aux membres du corps du Contrôle de l'administration de la marine. Les tarifs des pensions sont les mêmes pour les deux corps. »

Voilà donc le contrôle de la marine assimilé au contrôle de la guerre. C'est parfait et je n'ai rien à dire; mais ce n'est pas tout, ces avantages ne sont pas assez considérables pour le contrôle, et l'article 10 ajoute : « mais au point de vue des droits, du mode de décompte des services et des bénéfices de campagnes, les fonctionnaires du contrôle de l'administration de la marine demeurent régis, ainsi que leurs veuves et leurs orphelins, par les lois et décrets en vigueur sur les pensions de retraite de l'armée de mer ».

Le contrôle est donc assimilé de nouveau aux marins.

Et à l'article 11 :

« Des décrets détermineront les différentes indemnités à attribuer aux fonctionnaires du contrôle, à qui les règles d'allocation en vigueur au Département de la marine restent d'ailleurs applicables pour toutes les prestations en deniers et en nature. »

Ainsi tout ce qui est favorable au contrôle a été pris d'un côté dans les règlements de la marine, de l'autre dans les règlements de la guerre [2], et je

[1] L'incursion de M. Cabart-Danneville dans le domaine des régies financières n'est pas heureuse et il eut bien fait de se documenter avant de se laisser aller à une comparaison plutôt singulière entre les administrations financières et l'administration de la marine. Les premières sont avant tout chargées de recouvrer les revenus de l'État et on s'explique aisément que des agents spéciaux appelés inspecteurs procèdent à toutes investigations utiles pour amener le recouvrement des impôts, droits, etc., — la seconde est essentiellement un service de dépense et s'il faut vérifier les comptes il faut plus encore contrôler les actes mêmes d'où procèdent les dépenses. Quand bien même cette différence n'existerait pas dans l'objet des deux contrôles que M. Cabart-Danneville tend à assimiler, il faudrait en conclure que ce sont les directeurs qui ont le droit d'être pourvus d'agents de contrôle, mais non le préfet maritime.

[2] M. Cabart-Danneville veut être mordant, mais il n'a pas suffisamment forgé le trait qu'il décoche au contrôle. Le contrôle de la marine veut être traité comme celui de l'armée de terre, rien de plus naturel, mais dans un but de simplification, il s'en réfère pour les règles d'allocation de pensions ou de prestations, aux règlements maritimes. Cette disposition, quand on la comprend, n'appelle donc aucune critique.

suis véritablement étonné de voir que le contrôle n'ait pas été chercher dans les règlements de la magistrature et du haut clergé quelques dispositions favorables qui puissent lui être appliquées. (*Sourires.*)

Mais, Messieurs, c'est en examinant les différents décrets et projets de lois qui ont été édictés par le ministère de la marine et présentés aux Chambres que vous pourrez réellement connaître l'historique de la question.

Dans le rapport sur le budget de 1898, j'appelais l'attention sur un décret de décembre 1896, si je ne me trompe, qui avait passé inaperçu dans la loi des douzièmes provisoires de 1897.

Ce décret consolidait l'indemnité de fonction des officiers attachés au contrôle, au commissariat et autres, en augmentant le traitement et la retraite.

Il y avait dans les budgets de 1897 et de 1898 une très grande différence en ce qui concerne les traitements et les pensions ont subi le contre-coup de ce décret.

Ce décret favorisait déjà un certain nombre de chefs de l'inspection. C'est alors qu'on a présenté certains projets dont nous parlerons tout à l'heure, et qui, n'ayant pas reçu la sanction législative immédiatement, ont été transformés en décrets et ont procuré au contrôle et aux chefs du contrôle surtout des avantages considérables. Ce premier projet de loi, déposé dans la séance de la Chambre des députés du 2 décembre 1898, portait ceci à l'article 8 :

1° Nomination à l'ancienneté des inspecteurs de 1re classe au grade de contrôleur général ;

2° La solde des nouveaux contrôleurs généraux passait de 13,625 francs à 15,120 francs ;

3° Le directeur du contrôle devenait inamovible.

Voilà un certain nombre d'avantages.

Le 7 février 1900, M. Gerville-Réache déposait le rapport sur le contrôle. Mais auparavant, le décret du 19 avril 1899 était intervenu et réglait les questions posées par le projet de loi présenté :

1° Création du grade d'inspecteur général en faveur du directeur du contrôle ;

2° Assimilation de ce grade à celui de contre-amiral.

Je vous prie, Messieurs, de faire attention à cela. L'avancement est rapide dans le corps des contrôleurs ;

3° Le titulaire du grade nouveau est le chef du corps de l'Inspection ; il devient inamovible comme directeur du contrôle. Il est le chef du service des missions.

Ces améliorations n'ont pas paru présenter toutes les garanties possibles au corps du Contrôle, et on a voulu leur donner une stabilité particulière et la consécration législative au moyen d'articles de la loi de finances ; on augmentait encore d'ailleurs les premiers avantages. La loi de finances de 1900 contenait des prescriptions visant les deux points suivants : consolidation du décret du 19 avril 1899 ; attribution à l'inspecteur général d'une pension éventuelle de 10.500 francs au lieu de 8,000. Le Sénat se rappelle dans quelles conditions les deux articles de la loi de finances ont été rejetés à une très forte majorité.

L'article de la loi de finances fut combattu à la tribune par le rapporteur général, qui était alors M. Prevet, et par M. le ministre des finances qui déclara que les deux articles avaient passé sans que ni le ministre des finances ni le ministre de la marine aient été avertis.

A propos de l'échec de ces deux articles, M. le ministre de la justice, garde des sceaux, M. Monis, — que je suis heureux de voir à son banc, — y faisait allusion dans la séance suivante, puis ajoutait :

« Un petit projet qui a disparu dès qu'il a vu la lumière et qui avait trouvé le moyen d'apparaître comme une végétation parasite dans la loi de finances, sans que ni l'un ni l'autre des ministres intéressés eussent été consultés... »

Ce petit passage, qui est charmant d'ailleurs, — j'en fais tout mon compliment à M. le ministre de la justice, — (*Sourires*) est très intéressant à connaître, car il montre bien quelles sont les ambitions des chefs du contrôle.

L'article 60 disparaît donc de la loi de finances ; mais un nouveau décret du 19 juin 1900 reprend la question et la résout en y associant d'autres corps de la marine de façon à lui donner une apparence de généralité que les articles de la loi de finances ne comportaient pas.

Il en résulte de nouveaux avantages. L'inspecteur général obtient l'équivalence du grade de vice-amiral. Je vous disais tout à l'heure, Messieurs, qu'on avançait vite dans le contrôle. Vous voyez que je ne vous trompais pas. Il y a à peine six mois, le grade de contre-amiral était assimilé à celui de contrôleur ; aujourd'hui, c'est le grade de vice-amiral qui vient satisfaire l'ambition du chef du contrôle. Il conserve la limite d'âge de soixante-huit ans, à moins qu'une mesure ultérieure ne lui accorde une pension supérieure ; il obtient les avantages d'un cadre de réserve.

Survient enfin la discussion du projet de loi remanié, rapporté, comme je l'ai dit tout à l'heure, par M. Gerville-Réache ; c'est ce projet lui-même que vous allez discuter aujourd'hui. Il récapitule, en les augmentant encore, les avantages donnés par les décrets ; décrets dont j'avais à cette tribune même constaté l'illégalité, car ils engagent des dépenses sans l'assentiment du Parlement.

(*M. le ministre de la marine fait un signe de dénégation.*)

Monsieur le Ministre, vous faites un signe de dénégation ; mais je vous demande pardon, cela engageait tellement le Parlement et cela lui forçait si bien la main, qu'à la commission des finances, j'avais été chargé d'indiquer justement l'illégalité des décrets ; et il y a des économies qui sont passées dans le contrôle. On a supprimé le traitement du commissaire de la marine qui était attaché à la commission extraparlementaire et les 9,000 francs sont passés dans la solde du contrôle.

Le projet édicte la correspondance avec le grade de contrôleur général de l'administration de l'armée.

Cadre de réserve, honneurs supérieurs, attribution directe du grade de contrôleur général de 1re classe, attribution d'une pension de retraite de 10,500 francs, solde portée de 13,263 à 19,894 francs.

Si vous comparez les soldes déterminées par le décret de 1896 qui les augmentait déjà avec celles que donnent le projet, qu'est-ce que vous

voyez ? En passant de 12,600 à 18,900 francs, solde nette, le traitement de contrôleur général de 1re classe augmente de 50 p. 100 ; celui de contrôleur général de 2e classe passe de 10,800 à 12,600 francs, n'augmentant que de 16 p. 100 ; celui de contrôleur de 1re classe passe de 8,712 à 8,992 francs, n'augmentant que de 2,6 p. 100 ; celui de contrôleur de 2e classe passe de 7,200 à 7,380 francs, augmentant de 2,5 p. 100 ; et enfin celui de contrôleur-adjoint passe de 6,012 à 6,192 francs, augmentation : 2,9 p. 100.

L'augmentation est d'autant plus faible que le grade est moins élevé et que l'officier est obligé de faire beaucoup plus de tournées et de dépenser beaucoup plus de sa poche. (*Très bien ! très bien ! sur divers bancs.*)

Lorsque cette loi sera votée, on vous proposera, Messieurs, une augmentation des cadres. Car il faut dire qu'avant l'autonomie des directions, il y avait, pour surveiller les travaux, trois officiers du commissariat et un officier de l'inspection. L'enquête extraparlementaire a constaté qu'à Cherbourg, à Lorient, à Brest ou à Toulon, tous les officiers, soit de l'inspection, soit du commissariat, étaient trop peu nombreux pour exercer une surveillance active et que l'inspection était incapable de tout voir, qu'elle ne pouvait, en réalité, inspecter que 10 p. 100 des affaires.

Or, la dépense qu'entraînera la loi qui vous est soumise, si elle est adoptée, est évaluée par M. Gerville-Réache, rapporteur de la Chambre, favorable à la loi, à 500,000 francs. Le service du contrôle coûte actuellement 360,000 francs environ ; de sorte que c'est une augmentation de 132,000 francs qui vous est proposée, sans compter les retraites qui augmenteront encore les dépenses prévues de 25,000 à 30,000 francs.

Et vous allez voter cela, Messieurs, au moment où vous vous déclarez incapables d'augmenter le nombre des officiers mécaniciens de la marine, dont la pénurie est absolument complète, car vous n'en avez même pas assez pour armer les vaisseaux en temps de paix ; et en temps de guerre, ce sera encore bien pis.

Vous allez augmenter la solde affectée à ce service du contrôle, composé d'officiers supérieurs, de 140,000 francs, et les retraites de 30,000 francs, ce qui fait 170,000 francs, au moment où le projet de budget qui va être voté par la Chambre des députés propose une réduction sur la pauvre indemnité accordée aux malheureux marins vétérans de la marine ; au moment où vous vous déclarez incapables d'ajouter quoi que ce soit à la solde de notre maistrance de la marine si méritante ! Je considère cela comme épouvantable. Ce sont encore les petits qui payent pour les gros ! (*Très bien ! très bien ! et applaudissements sur divers bancs.*) [1].

M. COMBES, *rapporteur.* — La commission, comme le gouvernement, repousse le contre-projet.

M. LE PRÉSIDENT. — Je consulte le Sénat sur l'article 1er du contre-projet

[1] Pour apprécier avec compétence les conséquences financières du projet de loi, M. Cabart-Danneville aurait bien fait d'éclairer sa lanterne et de se faire renseigner par quelque esprit avisé, par un inspecteur, par exemple ; on lui aurait montré que la dépense afférente au contrôle s'élevait avant l'adoption du projet de loi à 441,000 francs environ, et que pour atteindre le maximum de 500,000 indiqué par les rapporteurs comme représentant la dépense de fonctionnement intégral, après le vote de la loi, il fallait prévoir une cinquantaine de mille francs et non 140,000.

de MM. l'amiral de Cuverville, l'amiral de la Jaille, Gustave Denis, Cabart-Danneville, Pichon et Delobeau.

J'en donne une nouvelle lecture :

« Art. 1er. — Un service de contrôle local permanent, confié à des officiers du commissariat, agissant sous l'autorité du commissaire général, est chargé de surveiller, pour le compte du préfet maritime, l'observation, par tous les services, des lois, décrets, décisions ministérielles et arrêtés préfectoraux réglementant leurs actes administratifs, financiers et comptables.

« Le contrôle local permanent est tenu notamment de reviser tous les marchés et achats sur facture et toutes les liquidations des services d'exécution.

« Ses autres attributions, ainsi que ses droits d'investigation et son mode de fonctionnement, sont déterminés par décret. »

Il a été déposé sur le bureau une demande de scrutin.

Elle est signée de MM. Combes, Costes, Poirrier, Guillemaut, Leydet, Milliès-Lacroix, Dusolier, Jouffrault, Magnien, Folliet.

M. LE PRÉSIDENT. — Voici le résultat du scrutin :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 260 |
| Majorité absolue | | 131 |
| Pour l'adoption | 68 | |
| Contre | 192 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

L'article 1er étant repoussé, le contre-projet est, sans doute, retiré ?

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Oui, monsieur le président.

M. LE PRÉSIDENT. — Nous revenons à l'article 1er du projet de loi rapporté par la commission et dont je donne de nouveau lecture :

« Art. 1er. — Le contrôle de l'administration de la marine est exercé par un personnel spécial ne relevant que du ministre et qui constitue le corps du Contrôle de l'administration de la marine.

« Il a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes et de constater, dans tous les services, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles qui en régissent le fonctionnement administratif, financier, comptable et économique. »

Il y a, sur cet article un amendement de M. l'amiral de Cuverville, ainsi conçu :

« Rédiger ainsi cet article :

« Le contrôle de l'administration de la marine est exercé par un personnel spécial, qui constitue le corps du Contrôle de l'administration de la marine.

« Il a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et de constater, dans tous les services, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions qui en régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable. »

La parole est à M. l'amiral de Cuverville.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Messieurs, mon amendement a deux buts. Comme vous le verrez, si vous voulez bien comparer son texte avec celui du

projet de la commission, je me suis borné à dire : « Le contrôle de l'administration de la marine est exercé par un personnel spécial, qui constitue le corps du Contrôle de la marine. »

J'ai réservé la question d'indépendance; j'ai voulu appeler encore une fois l'attention du Sénat sur les inconvénients que présente l'indépendance complète, absolue du contrôle dans nos ports militaires, et j'ai voulu aussi, — si le Sénat y consent, — laisser au ministre le soin de décider comment sera réglée cette indépendance, sans la lier, par un texte législatif, dans une question qui, après tout, est une question d'appréciation. Le ministre, principal juge, choisira la solution qu'il estimera la plus conforme aux intérêts du service.

Le second objet de mon amendement est la suppression du mot « économique »[1].

Qu'entend-on par l'ingérence du contrôle dans la question économique? Voilà ce que je voudrais savoir et je le demande parce que, dans ces derniers temps, il s'est produit des faits qui sont de nature à nous faire craindre que le contrôle, qui est essentiellement administratif, financier et comptable, ne veuille pénétrer dans la question technique.

Or, le contrôle ne peut et ne doit, en aucune façon, pénétrer dans la question technique. Le contrôle ne peut pas non plus rédiger, comme je vous l'ai montré, des dépêches timbrées exclusivement du contrôle pour les envoyer à des services d'exécution; c'est contraire à la règle : quand on inflige un blâme à un préfet maritime, on ne fait pas rédiger la dépêche qui contient ce blâme par la direction du contrôle.

De plus, dans ces derniers temps, il a été adressé directement aux inspecteurs des services administratifs des circulaires, émanant de la direction du contrôle, pour l'application de la gestion autonome des directions de travaux. Dans ces circulaires, on donnait des conseils aux services d'exécution, ce qui n'incombe pas du tout au contrôle.

Il est évident que les services d'exécution devaient recevoir des ordres préparés par les directions compétentes au ministère de la marine et non par la direction du contrôle qui n'a pas à participer à l'action. Que l'on communique toutes les dépêches au contrôle, rien de mieux. Le contrôle a pour mission de surveiller l'exécution, conformément aux instructions du ministre; son rôle s'arrête là.

Si je proteste contre cette immixtion de la direction du contrôle, c'est que de pareilles dépêches, timbrées de cette direction seulement, m'inquiètent pour l'avenir; j'y vois un empiétement, une tendance à se substituer aux directions techniques du ministère de la marine.

Je fais donc, sur cette intervention, des réserves formelles, et c'est pour

[1] Le projet de loi veut maintenir aux contrôleurs le droit de signaler au ministre les mesures, les actes, les organisations qui leur paraissent entraîner, pour le Trésor, des charges injustifiées, ils peuvent ainsi apprécier les côtés économiques de l'administration et c'est dans ce sens que l'article 65 de la loi de finances du 26 janvier 1892 charge expressément l'inspection d'apprécier les approvisionnements au point de vue économique, — l'opposition de l'amiral de Cuverville manque donc de base, elle ne peut s'expliquer que par un vif désir de réduire aux limites les plus modestes l'intervention du contrôle. Après les grands arguments, on a recours aux petits moyens.

de MM. l'amiral de Cuverville, l'amiral de la Jaille, Gustave Denis, Cabart-Danneville, Pichon et Delobeau.

J'en donne une nouvelle lecture :

« Art. 1er. — Un service de contrôle local permanent, confié à des officiers du commissariat, agissant sous l'autorité du commissaire général, est chargé de surveiller, pour le compte du préfet maritime, l'observation, par tous les services, des lois, décrets, décisions ministérielles et arrêtés préfectoraux réglementant leurs actes administratifs, financiers et comptables.

« Le contrôle local permanent est tenu notamment de reviser tous les marchés et achats sur facture et toutes les liquidations des services d'exécution.

« Ses autres attributions, ainsi que ses droits d'investigation et son mode de fonctionnement, sont déterminés par décret. »

Il a été déposé sur le bureau une demande de scrutin.

Elle est signée de MM. Combes, Costes, Poirrier, Guillemaut, Leydet, Milliès-Lacroix, Dusolier, Jouffrault, Magnien, Folliet.

M. le Président. — Voici le résultat du scrutin :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 260 |
| Majorité absolue | | 131 |
| Pour l'adoption | 68 | |
| Contre | 192 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

L'article 1er étant repoussé, le contre-projet est, sans doute, retiré ?

M. l'amiral de Cuverville. — Oui, monsieur le président.

M. le Président. — Nous revenons à l'article 1er du projet de loi rapporté par la commission et dont je donne de nouveau lecture :

« Art. 1er. — Le contrôle de l'administration de la marine est exercé par un personnel spécial ne relevant que du ministre et qui constitue le corps du Contrôle de l'administration de la marine.

« Il a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes et de constater, dans tous les services, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles qui en régissent le fonctionnement administratif, financier, comptable et économique. »

Il y a, sur cet article un amendement de M. l'amiral de Cuverville, ainsi conçu :

« Rédiger ainsi cet article :

« Le contrôle de l'administration de la marine est exercé par un personnel spécial, qui constitue le corps du Contrôle de l'administration de la marine.

« Il a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et de constater, dans tous les services, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions qui en régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable. »

La parole est à M. l'amiral de Cuverville.

M. l'amiral de Cuverville. — Messieurs, mon amendement a deux buts. Comme vous le verrez, si vous voulez bien comparer son texte avec celui du

projet de la commission, je me suis borné à dire : « Le contrôle de l'administration de la marine est exercé par un personnel spécial, qui constitue le corps du Contrôle de la marine. »

J'ai réservé la question d'indépendance; j'ai voulu appeler encore une fois l'attention du Sénat sur les inconvénients que présente l'indépendance complète, absolue du contrôle dans nos ports militaires, et j'ai voulu aussi, — si le Sénat y consent, — laisser au ministre le soin de décider comment sera réglée cette indépendance, sans la lier, par un texte législatif, dans une question qui, après tout, est une question d'appréciation. Le ministre, principal juge, choisira la solution qu'il estimera la plus conforme aux intérêts du service.

Le second objet de mon amendement est la suppression du mot « économique » [1].

Qu'entend-on par l'ingérence du contrôle dans la question économique? Voilà ce que je voudrais savoir et je le demande parce que, dans ces derniers temps, il s'est produit des faits qui sont de nature à nous faire craindre que le contrôle, qui est essentiellement administratif, financier et comptable, ne veuille pénétrer dans la question technique.

Or, le contrôle ne peut et ne doit, en aucune façon, pénétrer dans la question technique. Le contrôle ne peut pas non plus rédiger, comme je vous l'ai montré, des dépêches timbrées exclusivement du contrôle pour les envoyer à des services d'exécution; c'est contraire à la règle : quand on inflige un blâme à un préfet maritime, on ne fait pas rédiger la dépêche qui contient ce blâme par la direction du contrôle.

De plus, dans ces derniers temps, il a été adressé directement aux inspecteurs des services administratifs des circulaires, émanant de la direction du contrôle, pour l'application de la gestion autonome des directions de travaux. Dans ces circulaires, on donnait des conseils aux services d'exécution, ce qui n'incombe pas du tout au contrôle.

Il est évident que les services d'exécution devaient recevoir des ordres préparés par les directions compétentes au ministère de la marine et non par la direction du contrôle qui n'a pas à participer à l'action. Que l'on communique toutes les dépêches au contrôle, rien de mieux. Le contrôle a pour mission de surveiller l'exécution, conformément aux instructions du ministre; son rôle s'arrête là.

Si je proteste contre cette immixtion de la direction du contrôle, c'est que de pareilles dépêches, timbrées de cette direction seulement, m'inquiètent pour l'avenir; j'y vois un empiétement, une tendance à se substituer aux directions techniques du ministère de la marine.

Je fais donc, sur cette intervention, des réserves formelles, et c'est pour

[1] Le projet de loi veut maintenir aux contrôleurs le droit de signaler au ministre les mesures, les actes, les organisations qui leur paraissent entraîner, pour le Trésor, des charges injustifiées, ils peuvent ainsi apprécier les côtés économiques de l'administration et c'est dans ce sens que l'article 65 de la loi de finances du 26 janvier 1892 charge expressément l'inspection d'apprécier les approvisionnements au point de vue économique, — l'opposition de l'amiral de Cuverville manque donc de base, elle ne peut s'expliquer que par un vif désir de réduire aux limites les plus modestes l'intervention du contrôle. Après les grands arguments, on a recours aux petits moyens.

les accentuer que je demande la suppression du mot « économique », conformément à mon amendement. (*Très bien! sur un certain nombre de bancs.*)

M. DE LANESSAN, *ministre de la marine.* — Le gouvernement, d'accord avec la commission, repousse l'amendement, qui n'est que la répétition du contre-projet qui vient d'être repoussé.

M. l'amiral de CUVERVILLE. — Mais non!

M. BÉRENGER. — On ne nous donne aucune explication?

M. LE MINISTRE. — Je suis aux ordres du Sénat.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. le ministre de la marine.

M. LE MINISTRE. — Messieurs, je n'ai que quelques mots à dire à l'appui de la demande qu'au nom du gouvernement et au nom de la commission, j'adresse au Sénat, en le priant de vouloir bien repousser l'amendement qui lui est actuellement soumis.

Cet amendement a pour objet unique de faire disparaître de l'article 1er du projet de loi les mots : « ne relevant que du ministre. »

Or, c'est là, précisément, l'essence de ce contrôle et c'est sur ce point que porte toute la discussion depuis deux jours.

Il s'agit de savoir si le contrôle, dans son ensemble, — car ici, il ne s'agit plus seulement du contrôle permanent des ports, — ne dépendra que du ministre ou s'il pourra être créé des formes diverses de contrôle dépendant, les unes, du ministre de la marine, les autres, du préfet maritime.

L'honorable amiral de Cuverville disait tout à l'heure qu'il laissait au ministre le soin de décider comment sera organisée la dépendance du contrôle. Je me permets de refuser en mon nom, et je crois pouvoir dire au nom de mes successeurs, le présent qu'on veut faire au ministre de la marine.

J'estime qu'il appartient au législateur de déterminer le caractère essentiel du contrôle. C'est, du reste, le sens du projet de loi sur lequel vous êtes appelés à vous prononcer.

Le contrôle actuel de la marine présente un certain nombre de caractères qui sont à noter : il est, d'une part permanent et, d'autre part, préventif; il est, en outre, ministériel.

A la différence des autres Départements, la marine jouit de ce privilège de pouvoir donner à un contrôleur les avantages qui résultent de cette situation.

On nous disait tout à l'heure : « Pourquoi n'imitez-vous pas la guerre? Pourquoi n'imitez-vous pas les finances? » Mais je vous répondrai que, si la guerre et les finances avaient pu imiter la marine, elles l'auraient fait très certainement...

*Plusieurs sénateurs à gauche.* — Très bien! très bien!

M. LE MINISTRE. — ... car le meilleur de tous les contrôles, celui que j'appellerai le contrôle idéal, c'est incontestablement le contrôle qui peut s'exercer à toutes les minutes du jour sur tous les actes des services d'exécution; c'est celui qui peut s'exercer avant que l'acte à contrôler soit accompli; c'est, en d'autres termes, le contrôle qui est à la fois permanent et préventif.

Mais il y a un autre caractère auquel nous tenons particulièrement, c'est

le caractère ministériel de ce contrôle : il s'exerce au nom du Gouvernement. Si l'administration de la guerre n'a pas pu organiser un contrôle permanent et préventif, c'est parce que ses services étant multiples et répandus sur tous les points du territoire, il lui est absolument impossible d'entretenir auprès de chacun d'eux un personnel de contrôle assez nombreux; une telle organisation lui coûterait beaucoup trop cher.

La même observation peut s'appliquer et aux finances et aux compagnies de chemins de fer, car les industries privées, elles aussi, s'attachent à organiser des contrôles puissants.

Le contrôle des services d'action a toujours été indispensable pour éviter que ces services se laissent entraîner par leur préoccupation particulière, qui est de faire vite, bien plus que de faire régulièrement et économiquement.

La marine a l'avantage de posséder ce contrôle, en quelque sorte idéal. Et ce n'est pas d'aujourd'hui qu'elle possède cette organisation, — car, Messieurs, il semble véritablement que le projet qui est présenté par le gouvernement constitue une innovation récente, — il y a trois siècles que cette organisation existe et fonctionne dans la marine. Avant Colbert même, dès le jour où nos ports possédaient les premiers arsenaux, il y eut dans chacun d'eux des agents qui contrôlaient tous les actes des services et s'assuraient préventivement de leur légalité; ils informaient le ministre de la marche des services, des erreurs qui pouvaient être commises et des abus qui se produisaient. De tout temps aussi les ministres ont tenu à ce que ces agents fussent à eux, parce que c'est le ministre qui, seul, est responsable. Il est responsable d'abord vis-à-vis du Gouvernement, dont il fait partie, et ensuite vis-à-vis du Parlement.

Le contrôle a donc toujours été dans la marine à la fois permanent, préventif et ministériel. Ce que nous vous demandons aujourd'hui, c'est de lui conserver ce triple caractère.

On nous dit : mais le préfet maritime a aussi une responsabilité, et pour couvrir cette responsabilité à l'égard du ministre, il lui faut des agents de contrôle spéciaux, qui lui soient personnels, qui soient placés directement sous ses ordres.

A cela je réponds en deux mots, — car je ne veux pas faire un nouveau discours après ceux si excellents que vous avez entendus, — que le préfet maritime, en tant que représentant de l'autorité militaire, échappe et doit échapper de la manière la plus absolue au contrôle que nous discutons aujourd'hui; mais en tant qu'administrateur, il est dans une situation particulière sur laquelle il faut insister : il est le représentant du ministre dans la préfecture maritime dont il a la direction, mais il n'a pas d'autorité administrative propre, pas plus d'ailleurs que n'en a le ministre[1].

[1] Cette assertion de M. de Lanessan pourrait prêter à la controverse, mais il n'est pas douteux que le ministre a entendu dire par là que le préfet maritime ne participait pas à la gestion proprement dite de l'administration : ce soin est réservé aux chefs de service et à leurs subordonnés. Au surplus, les officiers généraux voudront bien reconnaître que le ministre est fort éloigné de vouloir amoindrir leur situation dans les arsenaux, la comparaison qu'il fait entre un préfet maritime et le ministre est trop significative et trop flatteuse pour laisser quelque doute à cet égard dans un esprit non prévenu.

De même que, de tout temps, il y a eu un contrôle dans la marine, de tout temps il y a eu aussi dans la marine des chefs de service directement responsables de leur gestion, et c'est précisément pour contrôler la gestion de ces chefs de service que le contrôle est organisé sur place ; c'est afin d'examiner tous leurs actes et de leur signaler à eux-mêmes les erreurs qu'ils peuvent commettre, s'efforçant ainsi de prévenir ces erreurs.

Et lorsque ces chefs de service ne cèdent pas à ces observations, que font les contrôleurs? Ils se tournent vers le préfet maritime comme ils le feraient vers le ministre s'il était présent, comme ils se tournent vers lui dans l'administration centrale, et ils disent au préfet maritime : « Tel abus a eu lieu ou telle erreur a été commise. » Ils font même mieux que cela : ils le préviennent avant que l'erreur ou l'abus ne se soient produits. Car c'est le préfet maritime qui, en sa qualité de représentant du ministre, donne la consécration nécessaire aux actes des services d'exécution.

En effet, lorsqu'un service d'action prépare un marché, à quel moment celui-ci devient-il définitif? Lorsqu'il a reçu l'approbation du préfet maritime. C'est entre cette approbation et la préparation du marché qu'intervient l'acte du contrôle. Le contrôle renseigne le préfet qui va donner sa signature, et avant qu'il la donne il lui dit s'il n'y a, dans ce contrat, aucune erreur, aucune violation des règlements, s'il ne peut en résulter aucun inconvénient pour les intérêts de la marine; et c'est prévenu ainsi par le contrôle que le préfet maritime, en toute connaissance de cause, donne son approbation.

C'est exactement ce qui se passe aussi au ministère de la marine, dans l'administration centrale. Avant qu'un contrat, préparé par les services d'action, soit envoyé dans les ports, on le soumet au contrôle qui donne son avis, et c'est à la suite de cet avis que le ministre approuve ou rejette le contrat, ou encore réclame les explications du service intéressé avant de se prononcer.

La situation du préfet maritime dans le port, en face du contrôle qui dépend du ministre, est donc exactement la même que celle du ministre. Dans le port, il jouit de tous les droits du ministre. Il est prévenu par le contrôle permanent du port des conséquences de l'acte qu'il est appelé à sanctionner, et il le sanctionne en toute connaissance de cause, car le contrôle n'a pas plus le droit de s'opposer à l'action du préfet dans les ports qu'il n'a le droit de s'opposer à l'action du ministre dans l'administration centrale.

On nous dit : si ce contrôle permanent des ports ne dépend que du ministre, il échappera à l'action du préfet. Et de quel droit, s'il vous plaît? Est-ce que le préfet n'est pas, je le répète, le représentant complet du ministre? Aussi manquerait-il à son devoir de la façon la plus grave s'il ne faisait pas appel, quand il en est besoin, au service du contrôle.

M. l'amiral de Cuverville. — Très bien !

M. le Ministre. — Il manquerait de même à son devoir si, lorsque le contrôle lui donne un avis, il l'écartait; ou même s'il n'allait pas au-devant de cet avis toutes les fois que cela est nécessaire. Dans une circulaire du 1er mars 1901, qui a reçu la sanction de M. le Président de la République, j'ai formulé de la façon la plus nette, d'une part, les devoirs du contrôle

envers le préfet maritime et, d'autre part, les devoirs du préfet maritime à l'égard du ministre en ce qui concerne l'usage du contrôle.

Quelle est donc la situation faite au préfet maritime?

Exactement la même que celle qui est faite au ministre. Il use du contrôle comme le ministre en use lui-même.

M. l'amiral de CUVERVILLE. — Monsieur le Ministre, je vous demande la permission...

M. LE MINISTRE. — Voulez-vous, Monsieur le Sénateur, me permettre d'achever ma pensée.

Le préfet maritime use du contrôle comme le ministre en use, c'est-à-dire qu'il lui demande son avis, qu'il provoque cet avis, mais qu'il n'a pas le droit de lui dicter des ordres, pas plus que le ministre ne le pourrait lui-même, sans manquer à son devoir.

Le contrôle est indépendant, au point de vue des avis qu'il donne, à l'égard de tout le monde, aussi bien du ministre que du préfet maritime, et j'ai le droit précisément de trouver étrange qu'alors que le ministre respecte l'indépendance absolue du contrôle, on vienne demander la création d'un contrôle qui serait sous les ordres exclusifs non pas même de ce ministre, mais bien de l'un de ses représentants dans les ports. J'ajoute que le jour où un fait pareil serait accompli, le ministre n'aurait plus aucune action dans les ports.

Vous acceptez un contrôle mobile qui irait de temps en temps dans les ports voir ce qui se passe. Mais rappelez-vous quel est le jeu du contrôle par rapport aux actes du préfet maritime; rappelez-vous ce que je vous ai dit tout à l'heure: que le contrôle prévient le préfet maritime avant qu'il ait donné son approbation. Le préfet maritime en tient ou n'en tient pas compte, mais, si le contrôle est sous ses ordres, est-ce que vous ne voyez pas qu'une fois l'approbation donnée sur l'avis de ce contrôle « préfectoral », si je puis ainsi l'appeler, il y aura, entre le préfet et son contrôle, en quelque sorte partie liée, tout naturellement, contre le contrôle mobile du ministre? Lorsque celui-ci voudra se renseigner, savoir si tel acte qui a été approuvé par le préfet ne comporte pas quelque erreur, ne doit pas entraîner quelque abus, le contrôle permanent, le contrôle préfectoral, au lieu de l'éclairer sur ces erreurs, sur ces abus, les dissimulera puisque c'est lui qui aura donné le conseil d'approuver ! [1]

Voilà la situation exacte. On veut donner aux préfets maritimes des pouvoirs que jamais aucun gouvernement, dans ce pays, n'a entendu leur accorder; on veut donner aux préfets maritimes une autorité que jamais

[1] Dans ce passage du discours de M. de Lanessan, on trouve la pensée du politique avisé : Concéder au préfet maritime le droit d'avoir son contrôle personnel, c'était consentir au démembrement de l'autorité ministérielle, c'était faire de l'arsenal une maison close dont un contrôle supérieur mobile aurait été impuissant à éclairer les recoins. Les Gouvernements les plus autoritaires, les plus enclins à plaire au commandement ont tenu à organiser très fortement le contrôle de l'administration des ports et ils ne se sont jamais laissé arrêter par les vains scrupules que l'amiral de Cuverville et les autres signataires du contre-projet grossissent à plaisir. Le droit d'observation attribué, en matière administrative, aux fonctionnaires du contrôle ne nuira au prestige du commandant en chef de l'arsenal que si ce dernier se montre inférieur à sa tâche.

testablement, la première inspection du monde, et cependant elle n'a qu'un service central qui n'est même pas dirigé par un inspecteur général : c'est un simple inspecteur des finances qui réunit, qui groupe tous les documents ; on laisse, entendez-le bien, à chaque contrôleur son indépendance absolue.

M. le rapporteur nous disait l'autre jour que notre contre-projet, que le Sénat a repoussé, plaçait les commissaires de la marine entre leur devoir et leur intérêt. Eh bien, quand vous aurez organisé cette direction du contrôle, ne placerez-vous pas les contrôleurs entre leur devoir et leur intérêt ?

Au service des finances, l'indépendance des contrôleurs est, je le répète, complète, absolue. Je demande, dans l'intérêt et pour l'honneur même du contrôle de la marine, qu'il en soit de même au ministère de la marine.

M. le Rapporteur. — Je demande la parole.

M. le Président. — La parole est à M. le rapporteur.

M. le Rapporteur. — Messieurs, il est exact que l'amendement repris par M. l'amiral de Cuverville s'est fait jour au sein de la commission ; il a été l'objet de son examen et j'ajoute qu'il a même été pris en considération sous réserve de l'avis de M. le ministre de la marine.

Quand nous avons adopté cette résolution, nous ignorions ce que M. le ministre de la marine nous a appris, à savoir que désormais, en vertu d'un article de la loi de finances, il fallait une loi pour établir une direction. D'autre part, M. le ministre nous a remis en mémoire que la loi qui a transféré les troupes coloniales du ministère de la marine au ministère de la guerre avait elle-même établi une direction des troupes coloniales. C'est pour obéir au texte de la loi que nous avons cru indispensable de vous proposer la création, par voie législative, d'une direction du contrôle.

Aussi la commission, d'accord avec le Gouvernement, repousse l'amendement.

M. le Ministre, *de sa place*. — J'ajoute que pratiquement cette direction est indispensable. S'il n'y avait au ministère de la marine que des contrôleurs mobiles, ils partiraient avec des instructions du ministre et reviendraient le trouver avec leurs rapports, s'il y a des contrôleurs permanents dans chaque port, il faut quelqu'un pour réunir tous les documents, pour les placer sous les yeux du ministre et concentrer ainsi la vérification de ces multiples contrôles.

C'est donc au nom de nécessités légales et au nom de l'intérêt pratique du contrôle que nous demandons le maintien de cette direction. (*Très bien !*)

M. l'amiral de Cuverville. — Je demande à répondre un mot de ma place.

Je ne supprime pas du tout, Monsieur le Ministre, le service central. Ce service sert précisément, suivant sa définition, à centraliser. Tous les rapports de vos contrôleurs sont centralisés au service central ; mais il n'est pas nécessaire du tout de placer à la tête de ce service un directeur qui sera, entendez-le bien, la seule personne inamovible au ministère de la marine. Je suppose que M. de Lanessan soit remplacé au ministère ; le ministre qui lui succédera sera-t-il obligé de conserver son directeur et de ne pas en prendre un autre ?

M. le Ministre. — Du tout !

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Ce serait une personnalité désormais imposée à tous les ministres. (*Dénégations sur divers bancs.*) [1]

M. LE RAPPORTEUR. — Le contraire est dans l'article 7.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Dans tous les cas, le service central permet de réunir tous les documents du contrôle ; lorsque le ministre a besoin de renseignements, il a le contrôleur qui centralise tous les documents et les lui communique ; les contrôleurs peuvent se réunir à Paris, comme le font les inspecteurs des finances, et je ne vois pas de bonne raison pour que ce qui se fait à l'inspection des finances ne se fasse pas au ministère de la marine.

M. LE MINISTRE. — Je tiens à donner un renseignement au Sénat, car ce que vient de dire M. de Cuverville pourrait l'induire en erreur. Il y a dans le projet un article 7 ainsi conçu :

« L'un des contrôleurs généraux est chargé de la direction du contrôle au ministère de la marine. Sous l'autorité immédiate et exclusive du ministre, il assure l'administration générale du corps. Il dirige le contrôle permanent près de l'administration centrale. Il centralise les travaux des contrôleurs en résidence dans les ports et établissements, ainsi que ceux du service des missions. »

Le ministre peut donc choisir, entre un certain nombre de fonctionnaires, celui auquel il donnera sa confiance pour la direction du contrôle. C'est moi-même qui ai ainsi élargi le cadre dans lequel le ministre pourra choisir, afin de lui laisser plus de latitude.

M. HALGAN. — Je demande à dire un mot de ma place.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. Halgan.

M. HALGAN, *de sa place*. — Puisqu'il est question du personnel que nécessitera le vote de cette loi, je prierai M. le ministre de la marine de définir d'une façon précise l'excédent de dépenses qui incombera au Trésor.

Un directeur, des contrôleurs nouveaux vont être nommés.

Les contribuables se désolent avec raison en considérant le nombre considérable des fonctionnaires dont ils payent actuellement les traitements. Certes, vous ne leur donnerez pas satisfaction en en augmentant encore le nombre.

Je demande donc qu'on nous fasse connaître exactement les charges qu'entraînera l'application de la loi nouvelle.

M. LE MINISTRE. — M. le rapporteur de la commission a déjà fourni ce renseignement à l'une des dernières séances du Sénat ; il a dit que l'augmentation totale ne dépassait pas 50,000 francs.

M. HALGAN. — Vous êtes en désaccord complet avec notre honorable collègue M. Cabart-Danneville ; il a indiqué un chiffre bien plus important.

[1] Avocat très ardent des officiers généraux qui sentent que le règne du pouvoir absolu est terminé, M. de Cuverville s'en prend au fonctionnaire du contrôle qui a le plus contribué à faire la lumière sur l'utilité d'un contrôle permanent et indépendant ; il s'engage à fond dans cette voie sans s'apercevoir que le texte même du projet de loi suffit à réfuter son assertion. Le ministre désigne comme directeur, le contrôleur général qui a sa confiance.

M. LE PRÉSIDENT. — Je mets aux voix l'amendement de M. l'amiral de Cuverville.

J'ai reçu une demande de scrutin signée de MM. Combes, Costes, Francoz, Leydet, Dusolier, Magnin, Milliès-Lacroix, Poirrier, Guillemaut et Jouffrault.

Il va être procédé au scrutin.

(Les votes sont recueillis. — MM. les secrétaires en opèrent le dépouillement.)

M. LE PRÉSIDENT. — Voici le résultat du scrutin :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants ................. | | 219 |
| Majorité absolue ...................... | | 110 |
| Pour l'adoption ............ | 33 | |
| Contre .................... | 186 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

Je consulte le Sénat sur l'article 3 de la commission.

(L'article 3 est adopté.)

M. LE PRÉSIDENT. — « Art. 4. — Les contrôleurs agissent comme délégués directs du ministre.

« Tous les magasins, ateliers, bureaux et autres établissements de la marine leur sont ouverts.

« Ils ne peuvent diriger, empêcher ou suspendre aucune opération.

« Sur leur demande, l'autorité maritime donne les ordres nécessaires pour les revues d'effectif et désigne, s'il y a lieu, des officiers ou fonctionnaires pour les assister dans le recensement du matériel et des approvisionnements de tout genre, ainsi que dans les vérifications de caisse.

« Ils adressent leurs rapports au ministre.

« Ils constatent les suites données à leurs observations précédentes par les services compétents.

« Ils proposent toute mesure qu'ils jugeraient utile pour faire disparaître les abus ou pour simplifier et améliorer le fonctionnement administratif des services. A cet effet, ils peuvent exiger des administrateurs et des comptables communication de tous états, registres et rapports accompagnés de leurs annexes, ainsi que de toute correspondance officielle concernant les actes administratifs et les faits de gestion et de comptabilité.

« Indépendamment de leurs inspections, les contrôleurs peuvent être chargés par le ministre, en temps de paix comme en temps de guerre, de toutes études ou missions intéressant le bon ordre des finances et la régularité de l'administration dans la marine. » — (Adopté.)

A la suite de cet article 4 se placerait un article 4 *bis* nouveau, de M. l'amiral de Cuverville, ainsi conçu :

« Dans les arrondissements maritimes et dans les établissements hors des ports, le contrôle local permanent doit signaler au préfet maritime ou au directeur de l'établissement celles de ses observations auxquelles il n'a pas été satisfait par les services intéressés. S'il y a désaccord entre le préfet maritime ou le directeur de l'établissement et le contrôle local sur la suite

à donner à ces observations, le ministre est saisi à la fois par le préfet ou le directeur et par le contrôle.

« Une copie des rapports que le contrôle local adresse au ministre est toujours communiquée au préfet maritime ou au directeur de l'établissement.

« Le contrôle local est tenu de procéder, à la requête du préfet maritime ou du directeur, à toutes les vérifications que celui-ci juge nécessaires dans l'intérêt du service. »

La parole est à M. l'amiral de Cuverville.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Messieurs, cet amendement, comme le précédent, avait été pris en considération par la commission de la marine; je le reprends également pour mon compte.

Je demande instamment au Sénat de l'adopter et je ne comprendrais pas que la commission et M. le ministre de la marine s'y opposassent, puisqu'il a pour but de bien établir ce que M. le ministre de la marine vient de proclamer lui-même à la tribune du Sénat, à savoir, que le contrôle local est tenu de procéder, à la requête du préfet maritime ou du directeur des établissements, à toutes les vérifications que celui-ci juge nécessaires dans l'intérêt du service. A cela se borne l'observation que j'ai à faire au Sénat.

M. LE RAPPORTEUR. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. le rapporteur.

M. LE RAPPORTEUR. — Messieurs, l'amendement propose au Sénat, d'une part, que les rapports du contrôle soient obligatoirement communiqués au préfet maritime, ou, comme il s'exprime, qu'une copie des rapports que le contrôle local adresse au ministre soit communiquée au préfet maritime. En outre, il met, — au moins jusqu'à un certain point, — sous les ordres du préfet maritime le contrôle des ports. Nous repoussons la communication obligatoire au préfet maritime, parce qu'elle aurait pour effet de supprimer la correspondance confidentielle entre le contrôle et le ministre. Le préfet maritime serait toujours mis de tiers dans la correspondance. Les inconvénients qui peuvent en résulter n'échappent certainement pas au Sénat.

En ce qui concerne le droit de réquisition donné au préfet maritime, il me suffira de faire observer combien il serait dangereux de permettre au préfet maritime de se servir du contrôle à toutes fins. Vienne un préfet maritime mal intentionné, — il peut y en avoir, amiral, — admettons qu'il n'en ait pas existé; dans l'avenir, il peut s'en rencontrer un.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Le ministre le déplacera !

M. LE RAPPORTEUR. — Ce préfet mal intentionné trouverait dans votre amendement le moyen de détourner le contrôle de son travail quotidien.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Il faut faire la même supposition pour le contrôle, Monsieur le Rapporteur !

M. LE RAPPORTEUR. — Monsieur l'Amiral, dans l'hypothèse que vous indiquez pour le contrôle, l'action de M. le ministre de la marine, de qui seul le contrôle dépend, interviendrait immédiatement et remettrait les choses en l'état.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Il en serait de même pour les préfets; contrôleurs et préfets sont également les délégués du ministre !

M. LE RAPPORTEUR. — La situation n'est pas tout à fait identique : le

préfet maritime peut arguer de sa bonne foi dans les réquisitions faites au contrôle. Comment le ministre reconnaîtra-t-il que le préfet maritime est de mauvaise foi ? Il sera obligé, naturellement, de l'en croire sur parole.

Pour couper court à toutes ces difficultés, nous voulons laisser au contrôle le caractère qu'il doit garder, celui d'un organisme au service du ministre de la marine qui doit pouvoir s'en servir, comme il l'entend, puisqu'il est responsable devant les Chambres de son administration et de ses agents.

Pour ces raisons, et d'accord avec le gouvernement, nous demandons au Sénat de repousser l'amendement.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. l'amiral de Cuverville.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Messieurs, je constate une fois de plus que, entre les paroles et les actes, il y a une différence. Comment voulez-vous que des rapports de courtoisie s'établissent entre le préfet maritime et le contrôleur en chef permanent, si, à la base de leurs relations, ne se trouvent pas la plus entière franchise et la plus entière loyauté ?

Comment ? les rapports de l'inspection permanente ne seront pas communiqués au préfet maritime ? Comment ? lorsque le préfet maritime aura besoin de faire vérifier la gestion administrative des directions, le contrôle pourra s'y refuser ? Mais les déclarations que vient de faire M. le Ministre à la tribune du Sénat sont en opposition absolue avec les arguments dont M. le rapporteur vient de se servir pour combattre mon amendement. J'estime que la rédaction que je propose au Sénat est de nature à prévenir une partie des difficultés que nous avons signalées et à créer un *modus vivendi* favorable aux intérêts du service.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Je m'associe aux observations de mon collègue.

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. le ministre de la marine.

M. LE MINISTRE. — Messieurs, je ne veux dire qu'un mot pour attirer l'attention du Sénat sur la contradiction qui existe entre l'amendement présenté par l'honorable amiral de Cuverville à l'article 1er et celui qu'il soutient en ce moment.

Dans le premier de ces amendements, il donnait au ministre le droit de décider si le contrôle serait dépendant ou indépendant du préfet maritime, c'est-à-dire qu'en réalité il laissait au ministre le soin de régler par simple voie d'arrêté ou de décret l'organisation tout entière du contrôle et, ce qu'il y a de plus essentiel, sa nature même. Et maintenant, il veut introduire dans la loi des prescriptions qui ne sont que des détails de procédure. Il appartiendra au ministre, auquel vous venez de confier le contrôle, de décider, sous sa responsabilité, de quelle manière le contrôle se conduira en face du préfet, et de quelle manière le préfet se conduira en face du contrôle.

En ce qui me concerne, je l'ai déjà dit, j'ai réglé ces rapports par une décision présidentielle et j'ai renouvelé très récemment mes instructions à ce sujet...

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Votre successeur peut défaire ce que vous aurez fait.

M. LE MINISTRE. — ... par une circulaire adressée aux préfets.

C'est au ministre, sous sa responsabilité, qu'incombe le soin de régler la conduite du contrôle qui est son instrument et dont il est responsable devant les pouvoirs publics.

Voilà la doctrine qui me semble être la vraie. C'est celle que la commission a adoptée avec le Gouvernement, et c'est aussi celle qui est dictée par la raison. C'est pourquoi je prie le Sénat, d'accord avec la commission, de vouloir bien repousser l'amendement de M. l'amiral de Cuverville.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Je demande à répondre un mot à M. le ministre.

M. LE PRÉSIDENT. — C'est votre droit.

La parole est à M. l'amiral de Cuverville.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Messieurs, nous vous avons montré, au cours de la discussion, les inconvénients du projet de loi; nous pensions que sur les bancs de la commission, on chercherait au moins à atténuer ces inconvénients d'une manière quelconque. M. le ministre est monté à la tribune; il nous a fait une déclaration relativement satisfaisante et nous espérions qu'elle se traduirait en actes. M. le ministre nous a dit : « Je donnerai des instructions pour l'application de la loi. » Ces instructions auront une importance toute particulière puisque sur elles reposera la bonne harmonie dans nos arsenaux.

Or, il me semble que, lorsque dans une loi qui prête à tant de controverses, on demande à insérer des dispositions qui sont favorables aux intérêts du service, on ne doit pas les repousser. Il ne s'agit pas de placer les inspecteurs permanents sous les ordres du préfet maritime; ils sont indépendants. La question est tranchée. Il s'agit uniquement de régler leurs rapports; il s'agit de savoir si le préfet maritime va rester complètement désarmé pour la surveillance des actes administratifs de son arsenal. La commission ne peut pas refuser aux préfets les moyens de surveiller les intérêts qui leur sont confiés, et, par conséquent, elle doit appuyer l'amendement par lequel je demande que les contrôleurs permanents soient obligés de faire des inspections lorsque le préfet le requerra[1]. (*Très bien! très bien! à droite*).

M. LE PRÉSIDENT. — Je consulte le Sénat sur l'article 4 *bis* proposé par l'amiral de Cuverville.

Il a été déposé sur le bureau une demande de scrutin. Elle est signée de MM. Combes, Costes, Guillemaut, Poirrier, Victor Leydet, Dusolier, Milliès-Lacroix, Jouffray, Folliet, Magnien.

Il va être procédé au scrutin.

(Les votes sont recueillis. — MM. les secrétaires en opèrent le dépouillement.)

[1] L'amendement de M. de Cuverville a été repoussé et il devait l'être, car son adoption eût faussé le principe même de la loi; il demeure bien acquis, grâce à la discussion provoquée par les adversaires du contrôle : 1° Que le contrôleur général dans chaque port correspond directement avec le ministre toutes les fois qu'il le juge utile; 2° que le préfet maritime ne peut pas faire marcher le contrôle local, *ad nutum*. Le contrôle doit prêter son concours, avec empressement, au préfet maritime, mais celui-ci ne peut pas l'exiger, le requérir impérieusement, ce qui aurait pu compromettre gravement, dans certains cas, le fonctionnement du service et l'indépendance de ses agents.

M. LE PRÉSIDENT. — Voici le résultat du scrutin :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 254 |
| Majorité absolue | | 128 |
| Pour | 63 | |
| Contre | 191 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

Je donne lecture de l'article 5 :

« Art. 5. — Le corps du Contrôle de l'administration de la marine a une hiérarchie propre, ne comportant aucune assimilation avec les grades de la marine. Ses membres jouissent du bénéfice de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers.

« La hiérarchie du corps est ainsi réglée :

« Contrôleur-adjoint;

« Contrôleur de 2e classe;

« Contrôleur de 1re classe;

« Contrôleur général de 2e classe;

« Contrôleur général de 1re classe.

« Le cadre constitutif du corps et sa répartition entre le service central de la direction du contrôle, le service des missions et le contrôle permanent des ports et établissements sont fixés conformément au tableau A annexé à la présente loi, avec substitution possible, dans chaque groupe, des contrôleurs de 2e classe aux contrôleurs de 1re classe et *vice versa*.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. l'amiral de la Jaille.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Messieurs, je viens vous faire une proposition qui, je l'espère, ne rencontrera pas d'opposition de la part de la commission et du Sénat.

Le dernier paragraphe de l'article 5 dit : « Le cadre constitutif du corps et la répartition, etc., sont fixés conformément au tableau A. » Or, le tableau A contient la composition, l'effectif du contrôle et la répartition entre les différents services du ministère du contrôle permanent et du contrôle mobile. Je vous demande, Messieurs, de vouloir bien réserver le vote de ce dernier paragraphe jusqu'après le vote de l'article 8 qui traite de la formation du corps du Contrôle. Il est possible, en effet, que relativement à cette formation, les chiffres qui sont indiqués dans l'article 8 ne soient pas maintenus par le Sénat, si on lui donne de bonnes raisons qui le convainquent de la nécessité de les modifier.

Je prie donc le Sénat de renvoyer le vote sur le tableau A après le vote sur l'article 8.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. le rapporteur.

M. LE RAPPORTEUR. — Messieurs, je ne m'explique pas beaucoup l'intérêt que M. l'amiral de la Jaille attache à ce que nous retardions le vote de l'article 5.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Le vote du dernier paragraphe seulement de cet article.

M. LE RAPPORTEUR. — Dans l'article 8, il n'est nullement question de chiffres. Cet article ne fixe pas l'effectif du contrôle; il indique comment il sera procédé à la constitution immédiate du contrôle, sans déterminer le chiffre de l'effectif. Par conséquent, la raison tirée de la modification des chiffres tombe devant cette constatation.

Puisque je suis à la tribune, j'en profiterai pour indiquer pourquoi nous repoussons l'amendement.

Messieurs, on peut dire que rien n'est fait si vous acceptez cet amendement. Qu'a-t-on voulu en portant cette question du contrôle devant les Chambres? On a voulu donner au contrôle la stabilité dont il a besoin pour exercer sa mission en toute indépendance. A cette fin, le Sénat a décidé que le contrôle comprendrait trois divisions ou modalités : le contrôle de l'administration centrale, le contrôle local des ports et le contrôle mobile. Il s'agit maintenant de déterminer la manière dont fonctionneront ces trois divisions.

Or, ne voit-on pas que si on ne fixe pas par la loi un effectif à chacune de ces divisions, il dépendra d'un ministre de la marine d'annuler l'une ou l'autre par la manière dont il répartira entre elles les membres du corps?

M. LE MINISTRE. — Parfaitement.

M. LE RAPPORTEUR. — Qu'il arrive au pouvoir un ministre mal disposé envers le contrôle mobile, par un simple décret, il pourra décider une répartition nouvelle qui réduira le contrôle mobile à un seul membre, de sorte que ce prétendu contrôle mobile sera condamné à l'impuissance la plus complète. Le même effet peut se produire en ce qui regarde le contrôle local des ports. On peut le réduire de nombre à tel point qu'il se trouve dans l'impossibilité de s'exercer utilement.

Il est donc de toute nécessité que le Sénat consacre ses décisions antérieures, en fixant par un tableau annexé à la loi l'effectif minimum de chaque division du contrôle. (*Très bien! très bien! à gauche.*)

M. l'amiral de LA JAILLE. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — Vous avez la parole, amiral.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Messieurs, c'est moi qui ne comprends pas M. le rapporteur. Je n'ai pas demandé du tout la suppression du tableau A; je désire, au contraire, qu'il fasse partie de la loi; mais je demande qu'il ne soit statué sur le tableau A qu'après le vote de l'article 8. Je ne vois pas qu'il y ait là une proposition qui soit contraire au vote du tableau A.

M. LE RAPPORTEUR. — Donnez-nous les raisons de votre proposition.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Mais alors, je vais être obligé de discuter l'article 8.

M. l'amiral DE CUVERVILLE.. — Si on avait accordé à l'amiral de la Jaille ce qu'il demande, nous en serions déjà à l'article 8!

M. LE RAPPORTEUR. — Ce n'est pas mauvaise volonté; mais encore faut-il que nous prenions une résolution raisonnée.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Voici mes explications, qui seront très brèves.

L'article 8 dit : « Les membres du corps du Contrôle sont recrutés comme suit : Pour la formation, l'inspecteur général des services administratifs de la marine et le plus ancien des inspecteurs en chef de 1[re] classe sont nommés

contrôleurs généraux de 1<sup>re</sup> classe; les contrôleurs généraux de 2<sup>e</sup> classe sont recrutés parmi les inspecteurs en chef de 1<sup>re</sup> et de 2<sup>e</sup> classe, d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre. . . »

Je me demande pourquoi le corps du Contrôle aurait deux inspecteurs généraux, c'est-à-dire deux contrôleurs généraux de 1<sup>re</sup> classe. Aucun des autres corps de la marine n'a cet effectif. Le corps de santé, le corps des ingénieurs, le corps des commissaires ont chacun un inspecteur général qui est le chef du corps. Je ne vois pas pourquoi, je le répète, le corps du Contrôle, qui a toutes les assimilations de grade avec les autres corps, en tant qu'officiers supérieurs, aurait deux contrôleurs généraux, c'est-à-dire deux inspecteurs généraux. Je n'en vois même pas l'emploi. Je voudrais qu'il y en eût un, qui fût le chef reconnu du corps, mais un seul.

Voilà les raisons pour lesquelles je demande de renvoyer le vote du tableau A après le vote de l'article 8, parce que si le Sénat venait à penser comme moi, il y aurait une rectification d'une unité à faire sur ce tableau, ou plutôt le changement d'un contrôleur général de 1<sup>re</sup> classe en un contrôleur général de 2<sup>e</sup> classe. (*Très bien ! très bien ! à droite.*)

M. LE RAPPORTEUR. — S'il est entendu qu'après le vote de l'article 8 on ne remettra plus en discussion l'article 5, la commission ne s'oppose pas à la manière de procéder demandée par M. l'amiral de la Jaille.

*Plusieurs sénateurs à droite.* — Évidemment !

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Bien entendu ; je demande un vote pur et simple.

M. LE RAPPORTEUR. — Dans ces conditions la commission n'insiste pas.

M. LE PRÉSIDENT. — Je consulte le Sénat par division sur l'article 5.

Je mets aux voix les deux premiers paragraphes de cet article.

(Ces paragraphes sont adoptés.)

M. LE PRÉSIDENT. — Le troisième paragraphe est réservé; le Sénat sera consulté à cet égard après le vote de l'article 8.

« Art. 6. — Il y a correspondance entre les cinq grades ci-dessus et les grades de même dénomination du corps du Contrôle de l'administration de l'armée, avec application à chaque grade du même statut militaire dans les deux corps, notamment au point de vue des honneurs et préséances qui, ainsi que l'uniforme et les juridictions, seront réglés par décrets.

« Pour l'exercice de leurs attributions, les membres du corps du Contrôle sont dans une indépendance entière de l'autorité supérieure du port ou de l'établissement auquel ils sont attachés.

« Au point de vue de la discipline, ils ne relèvent que du ministre et de leurs supérieurs dans leur hiérarchie propre. » — (Adopté.)

« Art. 7. — L'un des contrôleurs généraux est chargé de la direction du contrôle au ministère de la marine. Sous l'autorité immédiate et exclusive du ministre, il assure l'administration générale du corps. Il dirige le contrôle permanent près de l'administration centrale. Il centralise les travaux des contrôleurs en résidence dans les ports et établissements, ainsi que ceux du service des missions.

« Un contrôleur général est, sous l'autorité du directeur du contrôle, spécialement chargé du service des missions.

« Les contrôleurs généraux dirigent le contrôle local dans les arrondissements maritimes.

« Le contrôle local, dans les établissements hors des ports et sur les points du littoral non chefs-lieux d'arrondissement maritime, est confié à des contrôleurs de 1re classe ou à des contrôleurs de 2e classe.

« Les contrôleurs-adjoints sont exclusivement affectés au contrôle permanent dans les arrondissements maritimes.

« Des arrêtés ministériels déterminent la répartition entre les arrondissements maritimes, les établissements hors des ports et les points du littoral, des membres du corps affectés au contrôle local. Les conditions du roulement auquel ils devront être soumis seront fixées par le décret sur le fonctionnement de ce service. » (Adopté.)

« Art. 8. — Les membres du corps du Contrôle sont recrutés comme suit :

« Pour la formation :

« L'inspecteur général des services administratifs de la marine et le plus ancien des inspecteurs en chef de 1re classe sont nommés contrôleurs généraux de 1re classe ; les contrôleurs généraux de 2e classe sont recrutés parmi les inspecteurs en chef de 1re et de 2e classe, d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs de 1re classe actuels ayant au moins trois ans de grade ; les contrôleurs de 1re classe parmi les inspecteurs de 1re classe actuels, d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs de 2e classe comptant au moins trois ans de services dans l'inspection depuis leur nomination au grade d'inspecteur-adjoint ; les contrôleurs de 2e classe parmi les inspecteurs de 2e classe actuels, d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs-djoints ayant au moins trois ans de grade ; les contrôleurs-adjoints, en premier lieu, parmi les inspecteurs-adjoints actuels, d'après leur rang d'ancienneté et subsidiairement, parmi les candidats classés comme admissibles à ce grade d'après la liste du dernier concours qui aura précédé la promulgation de la présente loi, en suivant l'ordre de cette liste.

« Après la formation :

« Le corps du Contrôle se recrute, pour le grade de contrôleur-adjoint, par voie de concours, parmi les mécaniciens en chef de la marine, les ingénieurs principaux du génie maritime et les commissaires principaux de la marine, sans condition d'ancienneté, ainsi que parmi les lieutenants de vaisseau, les mécaniciens principaux de 1re classe de la marine, les ingénieurs de 1re classe du génie maritime et les commissaires de 1re classe de la marine réunissant au moins quatre années de grade et autorisés par le ministre à se présenter devant un jury d'examen composé de contrôleurs généraux et de contrôleurs.

« Peuvent, en outre, dans les conditions déterminées par le ministre et dans une proportion qui ne pourra excéder un cinquième des vacances, être admis, sur la proposition de leurs chefs hiérarchiques et sur la présentation des contrôleurs généraux de l'administration de la marine :

« 1° Au grade de contrôleur de 1re classe, les capitaines de vaisseau, les

ingénieurs en chef de 1re classe du génie maritime et les commissaires en chef de 1re classe de la marine;

« 2° Au grade de contrôleur de 2e classe, les capitaines de frégate, les ingénieurs en chef de 2e classe du génie maritime et les commissaires en chef de 2e classe de la marine. »

Il y a sur cet article un amendement de M. l'amiral de Cuverville.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — L'amendement de M. l'amiral de la Jaille doit être discuté avant le mien. Il s'agit de savoir si le contrôle aura un ou deux contrôleurs généraux de 1re classe, et c'est sur ce point que M. l'amiral de la Jaille va faire porter la discussion.

M. LE PRÉSIDENT. — Je ne suis saisi d'aucun amendement de M. l'amiral de la Jaille.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Je n'ai pas encore déposé d'amendement, Monsieur le Président; mais en voici un que je viens d'écrire à l'instant et que je vais déposer entre vos mains si vous voulez bien me donner la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. l'amiral de la Jaille.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Messieurs, je ne compte pas entrer dans une discussion, et je vais seulement répéter en peu de mots ce que j'ai dit de même en peu de mots tout à l'heure.

Je vous prie de vouloir bien prendre en considération mon amendement qui résume mes paroles et qui est ainsi conçu :

« Remplacer le premier paragraphe par :

« Les membres du corps du Contrôle sont recrutés comme suit :

« Pour la formation :

« L'inspecteur général des services administratifs de la marine est nommé contrôleur général de 1re classe.

« Les inspecteurs en chef de 1re et de 2e classe sont nommés contrôleurs généraux de 2e classe.

« Les inspecteurs de 1re classe sont nommés contrôleurs de 1re classe.

« Les inspecteurs de 2e classe sont nommés contrôleurs de 2e classe.

« Les inspecteurs-adjoints sont nommés contrôleurs-adjoints.

« Pour les vacances à combler jusqu'à concurrence du chiffre des effectifs pour chaque classe, les nominations s'effectueront, au choix du ministre, suivant les conditions prescrites à l'article 9. »

Cet amendement — et c'est pour cela que j'ai demandé le recul du vote du tableau A — implique qu'il n'y aura qu'un seul contrôleur général de 1re classe, ce qui revient à dire qu'il n'y aura qu'un seul inspecteur général dans le corps du Contrôle.

Je ne vois aucune raison pour doubler ce rôle-là, qui n'est pas doublé dans les autres corps auxiliaires de la marine; — je crois que « corps auxiliaires » est le terme consacré à l'heure qu'il est.

Le service de santé, le génie maritime, qui est certainement un service très compliqué et dont le contrôle technique est très chargé et très sérieux, n'a qu'un seul inspecteur général. Le commissariat de la marine n'en a également qu'un.

Ces trois corps-là sont assimilés à celui du contrôle dans la demande déposée à la Chambre des députés d'un abaissement de la limite d'âge. Par

conséquent, M. le ministre, en déposant ce projet à la Chambre pour les quatre corps, en a fait un tout, et ce tout c'est, en fait, le ministère de la marine.

Je demande pourquoi on veut rompre aujourd'hui cette similitude entre les quatre corps et pourquoi on en excepte un de la règle générale.

Je n'ai pas de raison à en donner, je la demande. (*Très bien! très bien! à droite.*)

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. le ministre de la marine.

M. LE MINISTRE. — Messieurs, l'argument à donner en faveur de la disposition du projet de loi a été fourni tout à l'heure par M. l'amiral de la Jaille lui-même ou par M. l'amiral de Cuverville, je ne me le rappelle pas très exactement, peut-être même par tous les deux en même temps, lorsqu'ils disaient : Mais vous allez avoir un directeur du contrôle inamovible!

Et, en effet, il serait bien difficile qu'il en fût autrement s'il n'y avait qu'un seul officier réunissant le grade le plus élevé.

C'est si vrai que, pour le génie maritime, pour le commissariat, pour le corps de Santé, l'inspecteur général, par le seul fait qu'il gravit le grade d'inspecteur général, se trouve placé à la tête de tout son corps.

Pour ces corps, cela ne présente aucun inconvénient.

En effet, l'inspecteur général du corps de Santé ou l'inspecteur général du commissariat n'est à la tête d'aucune direction. Il ne dirige rien. Il n'est pas le chef d'un service d'exécution; il n'est même pas le chef réel, l'administrateur de son corps. Il a fallu un arrêté pris par moi et un décret récent pour obliger le chef du personnel et l'état-major général à consulter les inspecteurs généraux sur les mouvements opérés parmi les officiers de leurs corps.

Pour le génie maritime, la situation est un peu différente, l'inspecteur général étant chargé d'une sorte de contrôle technique sur les constructions navales, contrôle technique que j'ai organisé d'une façon beaucoup plus solide depuis que je suis au ministère.

Je dois d'ailleurs faire l'éloge de l'officier général très distingué qui est à sa tête aujourd'hui, mais j'aurais été fort gêné si j'avais voulu en prendre un autre, précisément parce que je me serais trouvé alors dans l'obligation de mettre hors de tout service l'homme le plus gradé du génie maritime.

Ici, la situation est beaucoup plus délicate encore. Le directeur du contrôle va être à la tête d'un véritable service très complet; il aura à la fois l'administration de son corps et la responsabilité vis-à-vis du ministre des actes du contrôle local, du contrôle mobile et du contrôle de l'administration centrale. Il est donc nécessaire que le ministre puisse choisir parmi les hommes qui seront chargés de sa direction et qu'il ait en face de lui non pas une seule personnalité qui, comme vous le disiez tout à l'heure, deviendrait un directeur inamovible, mais plusieurs officiers entre lesquels son choix puisse s'exercer.

Voilà la pensée qui a dicté l'article 8.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. l'amiral de la Jaille.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Messieurs, je me permettrai d'opposer aux

paroles de M. le ministre celles qu'il a prononcées tout à l'heure en présentant au Sénat l'indication par laquelle commence l'article 7, qui dit : « L'un des contrôleurs généraux est chargé de la direction du contrôle au ministère de la marine. »

Par conséquent, ce n'est pas le contrôleur général de 1re classe qui est forcément le directeur du contrôle. S'il ne l'est pas, il prendra vis-à-vis de son corps le même rôle que l'inspecteur général du commissariat, que l'inspecteur général du service de santé et que l'inspecteur général du génie maritime remplissent vis-à-vis des leurs. Le directeur du contrôle, cela est établi par l'article 7, déjà voté, peut donc être l'un des contrôleurs généraux. Il n'est même pas dit que ce devra être un des deux contrôleurs généraux de 1re classe ; il peut donc se faire que cette fonction soit remplie par un contrôleur général de 2e classe qui aura la confiance du ministre. Que fera-t-on alors des deux contrôleurs généraux de 1re classe ? Je ne le vois pas ; et c'est pour cela que je demande qu'il n'y en ait qu'un.

S'il est le directeur du contrôle, c'est qu'il aura, pour remplir cette fonction, la confiance du ministre ; si, au contraire, le ministre juge qu'il convient de lui donner un autre poste ou même de lui faire faire un service actif, il prendra un directeur du contrôle parmi les autres contrôleurs généraux.

C'est pour cela, je le répète, que je ne comprends pas qu'on mette dans ce corps deux inspecteurs généraux de 1re classe.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — C'est une dépense supplémentaire.

*Un sénateur à droite.* — Considérable !

M. l'amiral DE LA JAILLE. — C'est, en effet, une dépense supplémentaire considérable et rien de plus ! (*Très bien ! à droite.*)

M. LE PRÉSIDENT. — L'amendement de M. l'amiral de la Jaille est soumis à la prise en considération.

M. LE RAPPORTEUR. — La commission, d'accord avec le Gouvernement, prie le Sénat de ne pas prendre l'amendement en considération [1].

M. LE PRÉSIDENT. — Je consulte le Sénat sur la prise en considération de l'amendement de M. l'amiral de la Jaille.

(Après deux épreuves déclarées douteuses, il est procédé au scrutin public. — Les votes sont recueillis. — MM. les secrétaires en opèrent le dépouillement.)

M. LE PRÉSIDENT. — Voici le résultat du scrutin :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 253 |
| Majorité absolue | | 127 |
| Pour | 111 | |
| Contre | 142 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

[1] Pour combattre l'amendement qui tendait à réduire de deux à un le nombre des contrôleurs généraux de 1re classe, M. Combes aurait pu fournir un excellent argument : la fonction de surveillant du service du contrôle permanent qui peut être confiée au contrôleur général chef du service des missions s'exercera plus efficacement et plus convenablement si le titulaire du poste est d'un grade égal ou supérieur à celui du chef du contrôle résident.

Il y a sur le même article un second amendement de M. l'amiral de Cuverville, qui est ainsi conçu :

« Les membres du corps du Contrôle sont recrutés comme suit :

« Pour la formation :

« L'inspecteur général des services administratifs de la marine est nommé contrôleur général de 1re classe ;

« Le 2e contrôleur général de 1re classe sera au choix du ministre.

« Les inspecteurs en chef sont nommés contrôleurs généraux de 2e classe.

« Les inspecteurs de 1re classe sont nommés contrôleurs de 1re classe.

« Les inspecteurs de 2e classe sont nommés contrôleurs de 2e classe.

« Les inspecteurs-adjoints sont nommés contrôleurs-adjoints.

« Pour les vacances à combler jusqu'à concurrence du chiffre des effectifs pour chaque classe, les nominations s'effectueront, au choix du ministre, suivant les conditions d'ancienneté prescrites à l'article 9. »

La parole est à M. l'amiral de Cuverville.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Messieurs, l'amendement que j'ai l'honneur de soumettre au Sénat ne diffère du projet de la commission que dans la première partie, c'est-à-dire pour la formation du contrôle. Il y a eu, en effet, une erreur dans l'impression de l'amendement.

Pour le recrutement ultérieur, je suis d'accord avec la commission.

Pour la formation, je demande, Messieurs, que le deuxième contrôleur général de 1re classe, que vous venez d'accorder, soit nommé au choix du ministre. On vient de vous dire tout à l'heure quelle est l'importance des fonctions qu'il devait remplir ; eh bien, en raison même de l'importance de ces fonctions, il me paraît convenable que le second contrôleur général de 1re classe soit nommé au choix du ministre.

En ce qui concerne les avancements, c'est-à-dire le passage des inspecteurs au grade de contrôleur, mon amendement a pour but de réserver les droits acquis, par conséquent de faire passer de l'inspection dans le contrôle sans blesser aucun intérêt.

Là se borne ma proposition.

M. BARBEY, *président de la commission*. — La commission repousse l'amendement.

M. le marquis DE CARNÉ. — Pourquoi ? Il faudrait donner des raisons.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Je demande à dire quelques mots de ma place.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. l'amiral de la Jaille.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Messieurs, à la raison que vient de donner l'amiral de Cuverville pour proposer la nomination au choix du second contrôleur général de 1re classe, j'en ajoute une autre.

C'est qu'il s'agit d'officiers généraux ; ne fussent-ils que des officiers supérieurs, toutes les fois qu'il s'agit pour eux d'un avancement, l'avancement est fait au choix. C'est un droit, c'est une règle, c'est la loi.

Eh bien, Messieurs, l'inspecteur en chef n'est l'équivalent que d'un contrôleur général de 2e classe de par la loi ; du moment où vous le nommez contrôleur général de 1re classe, vous lui donnez un avancement et cet avancement ne peut pas être donné à l'ancienneté ; il faut qu'il soit donné

au choix. M. le ministre nommera le plus ancien s'il le veut, mais il faut dire que ce plus ancien sera nommé au choix, pour se conformer aux lois existantes.

M. CHÂTELAIN, *directeur du contrôle, commissaire du Gouvernement.* — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. le commissaire du Gouvernement.

M. LE COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT. — Messieurs, il est très juste de dire qu'en principe les avancements sont toujours donnés au choix d'un grade à l'autre, dans les grades d'officiers supérieurs et d'officiers généraux. Cependant je ferai observer au Sénat que ces derniers termes sont impropres attendu que les contrôleurs ne sont pas des officiers, mais bien des fonctionnaires militaires.

Il n'y a aucune espèce d'assimilation à faire entre le contrôle et les autres corps militaires des Départements de la guerre et de la marine, sauf en ce qui concerne les tarifs de pensions, identiques pour les contrôleurs de la marine et les contrôleurs de la guerre, dont la hiérarchie propre ne comporte elle-même aucune assimilation avec les grades de l'armée.

La pensée du ministre, en rédigeant l'article dans les termes où il a été présenté aux délibérations du Sénat, a été celle-ci : nous trouvant en présence d'une formation, c'est-à-dire d'une création nouvelle, alors qu'on emprunte à un corps déjà existant la plus grande partie de ses unités, nous ne voulons pas que cette formation soit un prétexte à des avancements de faveur, c'est-à-dire au choix. Nous voulons que la dévolution, aux grades nouveaux, des hauts fonctionnaires déjà en possession au moment de la formation se fasse d'après leur rang d'ancienneté.

Si on avait voulu créer de toutes pièces un corps nouveau, on aurait procédé comme on procède au ministère de la guerre, quand on fait des formations : on aurait licencié le corps actuel de l'Inspection de la marine, on aurait créé le nouveau corps du Contrôle en le formant d'éléments empruntés aux divers corps qui concourent à son recrutement.

On a trouvé cette solution par trop radicale, et l'on a décidé de garder tous les inspecteurs actuels, en replaçant dans le corps du Contrôle, au rang qu'ils occupent actuellement dans celui de l'Inspection, tous ceux qui sont déjà titulaires d'un grade équivalent.

Je fais observer que si le ministre, en préparant cette rédaction, a adopté le procédé de déléguer au pouvoir législatif le droit qu'il pourrait exercer lui-même, c'est qu'il a remarqué que le plus ancien des inspecteurs en chef actuels avait cinq ans d'ancienneté sur celui qui le suit immédiatement dans l'ordre de l'annuaire. Il a trouvé que c'était une raison concluante pour lui faire donner le pas sur ses collègues.

Je suis d'autant plus à l'aise, Messieurs, pour parler de la question, que je suis complètement désintéressé dans le débat, puisque je suis déjà en possession du grade d'inspecteur général, égal à celui de contrôleur général de 1re classe.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. l'amiral de la Jaille.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Messieurs, je ne voudrais pas prolonger ce débat ; cependant, je suis bien obligé de répondre quelques mots à M. le

commissaire du gouvernement; il a dit que les contrôleurs n'étaient pas des officiers, qu'ils étaient des fonctionnaires; c'est vrai, je le savais, mais enfin les membres du contrôle ne jouissent-ils pas du bénéfice de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers?

M. LE COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT. — Comme les contrôleurs de l'armée.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Si vous voulez. Par conséquent, il y a bien un rapprochement à faire entre l'état hiérarchique du corps du Contrôle et celui établi par la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers. Je ne trouve donc pas que la raison apportée ici par M. le commissaire du gouvernement soit concluante.

Il nous dit qu'il n'y a pas création de corps : c'est justement pour cela que je demande que toutes les règles en usage soient suivies.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Très bien!

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Par conséquent, l'avancement donné aux inspecteurs sous le nom de contrôleurs, — peu importe le nom — est un avancement, une augmentation de solde, de retraite, d'autorité.....

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — C'est une récompense.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — .....et constitue un grade ou un avancement dans le corps de ces fonctionnaires.

Puisque le corps du Contrôle se réclame de la loi sur l'état des officiers, qu'il en subisse les conséquences.....

M. LE COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT. — Cela n'a aucun rapport avec la question que nous discutons.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — .....et que cet inspecteur en chef qui doit être nommé deuxième contrôleur général de 1[re] classe soit désigné au choix. C'est un mot que je voudrais voir introduire dans la loi.

Le ministre nommera le plus ancien si c'est le plus capable, si c'est lui qui a le plus de droits, s'il a le plus d'ancienneté. Il sera libre de le prendre au choix, mais je demande que la loi dise formellement qu'il le prend au choix. (*Très bien!*)

M. CABART-DANNEVILLE. — Il bénéficiera d'un cadre de réserve, ce qui est réservé aux officiers.

M. LE MINISTRE. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. le ministre.

M. LE MINISTRE. — Je tiens à faire remarquer au Sénat qu'il y a bien ici création de corps. Seulement pour le créer à nouveau et afin de sauvegarder tous les intérêts acquis, on prend les membres qui font déjà partie de ce corps, et afin précisément qu'aucun d'eux n'ait le droit de formuler aucune plainte contre l'état de choses nouveau, on leur dit : « Nous renonçons, le ministre renonce par la loi elle-même au droit qu'il a de faire des promotions au choix et il ne les fera qu'à l'ancienneté ou plutôt il fera régler la question par la loi. »

Voilà toute la question.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Deux mots sur le mot « création ». C'est là que nous ne nous entendons pas bien. Il y a création d'un corps, c'est possible puisqu'il y aura un autre corps que celui qui existe, mais M. le commissaire du gouvernement lui-même vous a indiqué qu'elle eût été la

voie à suivre s'il y avait eu réellement création de corps dans toute l'acception du mot ; il aurait fallu licencier l'inspection et créer de toutes pièces le contrôle.

M. le Ministre. — Je demande à l'honorable amiral de la Jaille la permission de lui faire remarquer que cette règle ne s'applique pas seulement au deuxième inspecteur général, qu'elle s'applique à tous les officiers qui vont entrer dans ce corps nouveau ou plutôt qui vont y avancer. Il est dit :

« L'inspecteur général des services administratifs de la marine et le plus ancien des inspecteurs en chef de 1re classe sont nommés contrôleurs généraux de 1re classe ; les contrôleurs généraux de 2e classe sont recrutés parmi les inspecteurs en chef de 1re et de 2e classe, d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs de 1re classe actuels ayant au moins trois ans de grade. »

C'est une règle générale que la loi pose.

M. le général Billot. — Je demande à faire une observation de ma place.

M. le Président. — La parole est à M. le général Billot.

M. le général Billot, *de sa place.* — La proposition que fait M. le ministre de la marine ne tend à rien moins qu'à substituer l'autorité et la responsabilité du Parlement à celle du Pouvoir exécutif, et à faire faire par le Parlement, indirectement, un choix de personnes qui incombe à l'autorité et à la responsabilité ministérielles [1]. (*Très bien ! au centre et à droite.*)

M. le Rapporteur. — La commission, d'accord avec le gouvernement, repousse l'amendement.

M. l'amiral de la Jaille, *de sa place.* — Quant à l'argument que donne M. le ministre de la marine, que dans les grades inférieurs à ceux de contrôleurs généraux les mêmes dispositions sont prises, il est bien évident que si la disposition que j'ai indiquée est adoptée pour le grade de contrôleur général de 1re classe, son adoption pour les autres classes s'ensuivra naturellement.

M. le Président. — Je consulte le Sénat sur l'amendement de M. l'amiral de Cuverville.

Il a été déposé sur le bureau une demande de scrutin.

Elle est signée de MM. Dellestable, Béraud, Combes, Bonnefoy-Sibour, Frézoul, Jouffrault, Labrousse, Laterrade, Destieux-Junca, Desmons.

Il va être procédé au scrutin.

(Les votes sont recueillis. — MM. les secrétaires en opèrent le dépouillement.)

M. le Président. — Voici le résultat du scrutin :

| | |
|---|---|
| Nombre des votants | 231 |
| Majorité absolue | 116 |
| Pour | 78 |
| Contre | 153 |

[1] S'il s'était agi d'avancements à concéder après formation du corps, l'amendement défendu par M. de la Jaille et la critique du général Billot auraient été très fondés. C'est au Pouvoir exécutif qu'il appartient d'apprécier les droits des fonctionnaires à l'avancement ; mais s'agissant d'une première formation, la réserve inscrite dans la loi

Le Sénat n'a pas adopté.
Je mets aux voix l'article 8.
(L'article 8 est adopté).

M. LE PRÉSIDENT. — Nous revenons à l'article 5 dont nous avions réservé le paragraphe 3. Ce paragraphe est ainsi conçu :

« Le cadre constitutif du corps et sa répartition entre le service central de la direction du contrôle, le service des missions et le contrôle permanent des ports et établissements sont fixés conformément au tableau A annexé à la présente loi, avec substitution possible, dans chaque groupe, des contrôleurs de 2e classe aux contrôleurs de 1re classe et *vice versa.* »

Je mets aux voix ce 3e paragraphe.

(Le paragraphe est adopté.)

M. LE PRÉSIDENT. — Je mets aux voix l'ensemble de l'article 5.

(L'article 5 est adopté.)

M. LE PRÉSIDENT. — « Art. 9. — L'avancement dans le corps du Contrôle a lieu exclusivement au choix, d'après les listes d'aptitude dressées par une commission composée de contrôleurs généraux de l'administration de la marine.

« Trois années d'ancienneté dans chaque grade sont exigées pour passer au grade supérieur.

« Comptera dans ces trois années le temps passé, savoir :

« Par les contrôleurs généraux de 2e classe, dans le grade d'inspecteur en chef des services administratifs de la marine;

« Par les contrôleurs de 1re classe, dans le grade d'inspecteur de 1re classe ou d'inspecteur;

« Par les contrôleurs de 2e classe et les contrôleurs-adjoints, dans les grades d'inspecteur de 2e classe et d'inspecteur-adjoint.

« Les contrôleurs de 2e classe provenant des inspecteurs de 2e classe et des inspecteurs-adjoints pourront même, en cas de vacance, être immédiatement promus contrôleurs de 1re classe, comme réunissant au moins trois années de services tant dans le corps de l'Inspection que dans celui du Contrôle. » — (Adopté.)

« Art. 10. — Les limites d'âge pour le passage des contrôleurs généraux dans le cadre de réserve, ainsi que pour l'admission à la retraite, des membres du corps du Contrôle de l'administration de l'armée sont applicables aux membres du corps du Contrôle de l'administration de la marine.

« Les tarifs des pensions sont les mêmes pour les deux corps; mais au point de vue des droits, du mode de décompte des services et des bénéfices de campagnes, les fonctionnaires du contrôle de l'administration de la marine demeurent régis, ainsi que leurs veuves et leurs orphelins, par les lois et décrets en vigueur sur les pensions de retraite de l'armée de mer. »

M. l'amiral de Cuverville accepte l'article 10 tel qu'il est présenté par la commission, mais il propose d'y ajouter un paragraphe additionnel.

en faveur de l'ancienneté était très justifiée, elle témoignait du désir qu'avait le gouvernement de ne pas favoriser les ambitions au détriment des droits acquis. Le Sénat a compris cette réserve et, fort sagement, l'a maintenue dans le texte.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — C'est cela, Monsieur le président.

M. LE PRÉSIDENT. — Personne ne demande la parole?...

Je consulte le Sénat sur l'article 10.

(L'article 10 est adopté.)

M. LE PRÉSIDENT. — Je donne maintenant lecture du paragraphe additionnel proposé par M. l'amiral de Cuverville.

Il est ainsi conçu :

« Art. 10. — Rédiger ainsi le troisième alinéa :

« A titre exceptionnel, les inspecteurs en chef aujourd'hui en fonctions restent soumis aux limites d'âge actuellement fixées pour le grade dont ils sont titulaires si, par l'effet de la présente loi, ils ne sont promus au grade supérieur ou appelés à bénéficier d'une augmentation du taux de leur pension de retraite. »

La parole est à M. l'amiral de Cuverville.

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — Messieurs, le texte dont M. le président vient de vous donner lecture est encore un amendement qui avait été pris en considération par la commission de la marine.

Il a pour but de ne pas donner de rétroactivité à la loi que vous allez voter et de conserver les situations acquises. C'est le principe qui vient d'être admis par le Sénat à la demande de M. le ministre. De plus, ce serait une économie pour le Trésor.

C'est à ces trois points de vue que je prie le Sénat de bien vouloir adopter mon amendement.

M. BARBEY, *président de la commission*. — Je demande à dire quelques mots de ma place.

M. LE PRÉSIDENT. — Vous avez la parole.

M. LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION, *de sa place*. — Cet amendement avait été proposé à la commission et adopté par elle; mais M. le ministre de la marine est venu dans le sein de la commission et il lui a donné des explications qui l'ont satisfaite.

Je prierai simplement M. le ministre de répéter ces explications à la tribune.

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. le ministre de la marine.

M. LE MINISTRE. — Messieurs, il a été convenu, avec la commission, qu'une disposition analogue à l'article additionnel qui vous est soumis sera ajoutée, en ce qui concerne le contrôle, à un projet de loi qui est pendant aujourd'hui devant la Chambre des députés; elle a été acceptée par la commission de la marine et le rapport est, je crois, déposé. J'espère pouvoir le faire discuter très prochainement et arriver ainsi à régler la situation de tous les corps auxiliaires.

Il sera ajouté à ce projet de loi — j'en ai pris l'engagement devant la commission — un article qui rappellera les dispositions proposées par M. l'amiral de Cuverville. Par conséquent, satisfaction est donnée aux auteurs de l'article additionnel [1].

[1] La concession faite par le ministre a eu le grand avantage de lever des scrupules qui

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Je demande la parole.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. l'amiral de la Jaille.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Messieurs, je reviens encore un peu sur le le même terrain que tout à l'heure.

L'article 10 que l'on soumet à votre vote en ce moment contient un premier paragraphe ainsi conçu :

« Les limites d'âge pour le passage des contrôleurs généraux dans le cadre de réserve, ainsi que pour l'admission à la retraite, des membres du corps du Contrôle de l'administration de l'armée sont applicables aux membres du corps du Contrôle de l'administration de la marine. »

Messieurs, il y a un projet de loi déposé à la Chambre des députés et qui est relatif à la limite d'âge pour la retraite et pour le cadre de réserve, selon le cas, de tous les corps auxiliaires de la marine, le contrôle compris. Pourquoi donc veut-on détacher aujourd'hui le corps du Contrôle du bloc que représentent les corps auxiliaires de la marine pour lui donner des avantages qu'on n'accorde pas aux autres?

Je n'en sais rien; mais je trouve cela fâcheux, et je considère que c'est un précédent qui obligera le Sénat à voter dans son bloc le projet de loi qui est en ce moment déposé à la Chambre et, par conséquent, à imposer au Trésor une très grosse augmentation de dépense. Et d'ailleurs que décidera la Chambre?

Puisque le contrôle de la marine est un corps qui fait partie de la marine, je ne vois pas pourquoi il s'en déhâle pour toucher les avantages du contrôle de l'armée au Département de la guerre. S'il est de la marine, — qu'il ne soit pas composé d'officiers, je l'accepte, — mais, au moins, qu'il garde le bouton de la marine, et qu'il partage tous les avantages et tous les inconvénients qui sont ou seront le lot des autres corps auxiliaires de la marine. Il n'y a aucune raison, ou du moins je n'en vois aucune, pour que l'on fasse une exception en faveur du corps du Contrôle, alors que la disposition en question est soumise à l'examen de la Chambre dans un projet de loi déposé sur son bureau.

En résumé, ce que j'ai à dire revient à proposer au Sénat de prendre en considération un amendement comme celui-ci...

M. LE PRÉSIDENT. — Amiral, sur quel article porte votre amendement?

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Sur l'article 10.

M. LE PRÉSIDENT. — Mais il est voté!

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Alors, je n'ai rien dit. (*Rires.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Au moment du vote, j'ai demandé si quelqu'un réclamait la parole. J'ai même fait remarquer que M. l'amiral de Cuverville ne faisait pas opposition à cet article. Alors le Sénat a voté.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Je n'avais pas compris les choses comme

auraient pu nuire au vote du projet de loi, mais elle présente deux inconvénients : elle laisse inappliqué le texte formel de la loi et c'est un bien dangereux précédent ; en second lieu, elle est illogique. Si on estime qu'à 65 ans pour un contrôleur général de 1re classe, à 62 ans pour un contrôleur général de 2e classe, etc., etc., l'heure de la cessation d'activité a sonné, c'est aussi vrai pour les fonctionnaires actuellement en activité de services que pour ceux qui atteindront ces grades dans l'avenir.

Ollivier (Auguste). Outhenin-Chalandre.

Parissot (Albert). Pichon. Pinault. Pontbriand (du Breil, comte de) Poriquet. Porquier. Prevet.

Rambaud (Alfred). Riou (Charles).

Saint-Germain (général de). Saisy (Hervé de). Sébline.

Thomas. Tréveneuc (comte de).

Wallon.

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Abeille (Valentin). Alasseur. Allemand (César) (Basses-Alpes). Aucoin. Aunay (comte d').

Barrière. Basire. Bassinet. Bataille. Beaupin. Belle. Béraud. Berdoly. Bernard. Berthelot. Bézine. Bidault. Bizarelli. Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Boudenoot. Bouffier. Bouilliez (Achille). Brugnot. Buvignier.

Caduc. Calvet. Camparan. Cassou. Cazot (Jules). Chantagrel. Chantemille. Charles Dupuy. Chovet. Cicéron. Claeys. Clamageran. Cocula. Collinot. Combes. Cordelet. Cornil. Costes. Courcel (baron de). Couteaux. Crozet-Fourneyron. Cuvinot.

Danelle-Bernardin. Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Demôle. Denoix. Depreux. Deschanel. Desmons. Destieux-Junca. Diancourt. Drouhet (Théodore). Dubois (Émile). Dubost (Antonin). Dupuy (Jean). Durand-Savoyat (Émile). Dusolier (Alcide). Duval (César).

Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet Forest (Charles). Forichon. Fougeirol. Francoz. Frézoul. Froment. Fruchier.

Galtier. Garreau. Gauthier (Aude). Gayot (Émile). Géry-Legrand. Giguet. Gillot. Girard (Alfred). Girard (Théodore). Girault. Godin (Jules). Gomot. Goujon. Gourju. Goutant. Gravin. Grévy (général). Grimaud. Guérin (Eugène). Guérin (Henri). Guillemaut, Guillier. Guyot.

Haulon. Hugot (Côte-d'Or). Huguet.

Jouffrault (Camille). Jouffray.

Knight.

Labiche (Émile). Labrousse. Lacombe. Latappy. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Lelièvre. Leporché. Leroux (Aimé). Leydet (Victor). Lordereau. Lourties.

Macherez. Magnien. Magnin. Malézieux. Marquis. Martin (Félix). Mazeau. Méric. Mézières. Millaud (Édouard). Milliès-Lacroix. Mir (Eugène). Monier. Monis (Ernest). Monsservin.

Nioche.

Obissier Saint-Martin. Ournac. Ouvrier.

Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Pauliat, Paul Strauss. Paudecerf. Pédebidou. Perréal. Perrier (Antoine). Petitjean. Peytral. Piettre. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi. Pradal.

Ratier (Antony). Raynal. Renard. Repiquet. Reymond. Ringot. Rouvier (Paul).

Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Savary. Sigallas.

Tassin. Tellier. Thézard (Léopold). Thorel. Thuillier. Trarieux. Treille (Alcide). Trystram.

Vaguat. Vallé. Velten. Viger. Vilar (Edouard). Villard. Vinet. Viseur. Vissaguet. Vuillod.

Waldeck-Rousseau.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Barbey. Bisseuil. Boissel (Victor). Borriglione. Boulanger (Ernest). Boularan. Bourgeat. Briens. Cabart-Danneville. Casabianca (de). Chaumié. Constans. Denis (Gustave). Develle (Edmond). Duboys Fresney. Duchesne-Fournet. Dufoussat. Expert-Bezançon. Fallières. Fortier. Freycinet (de). Gervais. Giresse. Hébrard (Jacques). Labiche (Jules). Laporte-Bisquit. Legludic. Legrand. Maillard. Milliard. Monestier. Ponthier de Chamaillard. Prillieux. Rambourgt. Raquet. Renaudat. Rolland. Roussel (Théophile). Saillard. Silhol. Teisserenc de Bort. Tillaye. Turgis. Waddington (Richard).

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Bruel. Deandreis. Garran de Balzan.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 254 |
| Majorité absolue | | 128 |
| Pour l'adoption | 63 | |
| Contre | 191 | |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

---

**Scrutin sur la prise en considération de l'amendement de M. l'amiral de la Jaille à l'article 8.**

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 250 |
| Majorité absolue | | 126 |
| Pour l'adoption | 108 | |
| Contre | 142 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

ONT VOTÉ POUR :

MM. Audiffret-Pasquier (duc d').

Baduel. Barrière. Béjarry (de). Berdoly. Bérenger. Bérenger (général). Bernot. Billot (général). Blois (comte de). Bodinier. Bonnefille. Boudenoot. Boulanger (Ernest). Bourganel. Briens.

Cabart-Danneville. Carné (marquis de). Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Chovet. Courcel (baron de). Cuverville (amiral de). Cuvinot.

cela; mais un de nos collègues du bureau veut bien me dire que le même amendement peut être présenté comme article additionnel.

En ce cas, je le reprends sous cette forme.

M. LE PRÉSIDENT. — A la condition, cependant, que ce soit un véritable article additionnel.

M. l'amiral DE LA JAILLE. — Non, il ne l'est pas, puisqu'il en remplace un autre! (*Sourires.*)

Je manque donc mon but, Messieurs, grâce à une procédure que je ne connais pas encore suffisamment.

M. LE MINISTRE DE LA MARINE. — La déclaration que j'ai faite vous donne toute satisfaction.

M. LE PRÉSIDENT. — Monsieur de Cuverville, retirez-vous votre amendement?

M. l'amiral DE CUVERVILLE. — En présence des déclarations formelles de M. le ministre, je le retire.

M. LE PRÉSIDENT. — « Art. 11. — Les tarifs de solde sont fixés conformément au tableau B annexé à la présente loi.

« Des décrets détermineront les différentes indemnités à attribuer aux fonctionnaires du contrôle, à qui les règles d'allocation en vigueur au Département de la marine restent d'ailleurs applicables pour toutes les prestations en deniers et en nature. » — (Adopté.)

« Art. 12. — Le ministre peut adjoindre temporairement au contrôle des experts civils ou militaires, suivant le cas. » — (Adopté.)

« Art. 13. — Sont et demeurent abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi. » — (Adopté.)

Je mets aux voix l'ensemble de la loi.

J'ai reçu une demande de scrutin signée de MM. Bonnefoy-Sibour, Desmons, Ratier, Béraud, Bernard, Lordereau, Collinot, Bontemps et Ournac.

Il va être procédé à cette opération.

(Les votes sont recueillis. — MM. les secrétaires en opèrent le dépouillement.)

M. LE PRÉSIDENT. — Voici le résultat du scrutin :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre de votants | | 255 |
| Majorité absolue | | 128 |
| Pour l'adoption | 206 | |
| Contre | 49 | |

Le Sénat a adopté.

---

**Scrutin sur le premier article du contre-projet de MM. l'amiral de Cuverville, l'amiral de la Jaille, Gustave Denis et plusieurs de leurs collègues. (Contrôle de l'administration de la marine.)**

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 257 |
| Majorité absolue | | 129 |
| Pour l'adoption | 68 | |
| Contre | 189 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

ONT VOTÉ POUR :

MM. Audiffret-Pasquier (duc d').

Baduel. Bernot. Billot (général). Blois (comte de). Bodinier. Bonnefille. Bourganel. Briens.

Cabart-Danneville. Carné (marquis de). Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Cuverville (amiral de).

Delobeau. Demarçay (baron). Duchesne-Fournet.

Farinole. Fleury (Paul). Forgemol de Bostquénard.

Gailly. Gauthier (Haute-Saône). Gayot (Émile). Gotteron. Gouin. Goulaine (comte de).

Halgan. Haugoumar des Portes.

Japy (général).

Labbé (Léon). Labiche (Jules). La Jaille (amiral de). Lamarzelle (de). Laporte-Bisquit. Lavertujon (Henri). Le Cour Grandmaison (Henri). Legrand. Luro.

Maillard. Maillé (comte de). Marcère (de). Maret. Martell (Édouard). Mercier (général). Merlet. Milliard. Montfort (vicomte de). Moroux.

Outhenin-Chalandre.

Parissot (Albert). Pichon. Pinault. Pontbriand (du Breil, comte de). Poriquet. Porquier. Prevet.

Rambaud (Alfred). Rambourgt. Renaudat. Riou (Charles).

Saillard. Saint-Germain (général de). Saisy (Hervé de). Sébline.

Teisserenc de Bort. Thomas. Tréveneuc (comte de).

Wallon.

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Abeille (Valentin). Alasseur. Allemand (César) (Basses-Alpes). Aucoin. Aunay (comte d').

Barrière. Basire. Bassinet. Bataille. Beaupin. Belle. Béraud. Berdoly. Bérenger. Bernard. Berthelot. Bézine. Bidault. Bisseuil. Bizarelli. Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Boudenoot. Bouffier. Bouilliez (Achille). Bourgeat. Brugnot. Buvignier.

Caduc. Calvet. Camparan. Cassou. Cazot (Jules). Chantagrel. Chantemille. Charles Dupuy. Chovet. Cicéron. Claeys. Clamageran. Cocula.

Collinot. Combes. Cordelet. Cornil. Costes. Courcel (baron de). Couteaux. Crozet-Fourneyron. Cuvinot.

Danelle-Bernardin. Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Demôle. Depreux. Desmons. Destieux-Junca. Diancourt. Drouhet (Théodore). Dubois (Émile). Dubost (Antonin). Dufoussat. Dupuy (Jean). Durand-Savoyat (Émile). Dusolier (Alcide). Duval (César).

Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet. Forest (Charles). Forichon. Fortier. Fougeirol. Francoz. Frézoul. Froment. Fruchier.

Garreau. Gauthier (Aude). Gervais. Géry-Legrand. Giguet. Gillot. Girard (Alfred). Girard (Théodore). Godin (Jules). Gomot. Goujon. Goutant. Gravin. Grévy (général). Grimaud. Guérin (Eugène). Guérin (Henri). Guillemaut. Guillier.

Haulon. Hugot (Côte-d'Or). Huguet.

Jouffrault (Camille). Jouffray.

Knight.

Labiche (Émile). Labrousse. Lacombe. Latappy. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Legludic. Lelièvre. Leporché. Leroux (Aimé). Leydet (Victor). Lordereau. Lourties.

Macherez. Magnien. Magnin. Malézieux. Marquis. Martin (Félix). Méric. Mézières. Milliès-Lacroix. Mir (Eugène). Monier. Monis (Ernest).

Nioche.

Obissier Saint-Martin. Ournac.

Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Pauliat. Paul Strauss. Peaudecerf. Pédebidou. Perréal. Perrier (Antoine). Petitjean. Peytral. Piettre. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi. Pradal.

Ratier (Antony). Raynal. Renard. Reymond. Ringot. Rolland. Rouvier (Paul).

Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Savary. Sigallas.

Tassin. Tellier. Thézard (Léopold). Thorel. Thuillier. Tillaye. Trarieux. Treille (Alcide). Trystram. Turgis.

Vagnat. Vallé. Velten. Viger. Vilard (Édouard). Villard. Vinet. Viseur. Vissaguet. Vuillod.

Waddington (Richard). Waldeck-Rousseau.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Barbey. Béjarry (de). Bérenger (général). Boissel (Victor). Borriglione. Boulanger (Ernest). Boularan. Casabianca (de). Chaumié. Constans. Denis (Gustave). Denoix. Deschanel. Develle (Edmond). Duboys Fresney. Expert-Bezançon. Fallières. Freycinet (de). Galtier. Girault. Giresse. Gourju. Guyot. Hébrard (Jacques). Le Provost de Launay. Le Roux (Paul). Mazeau. Millaud (Édouard). Monestier. Monsservin. Ollivier (Auguste). Ouvrier. Ponthier de Chamaillard. Prillieux. Raquet. Repiquet. Roussel (Théophile). Silhol.

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Bruel. Deandreis. Garran de Balzan.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | |
|---|---|
| Nombre des votants | 260 |
| Majorité absolue | 131 |
| Pour l'adoption | 68 |
| Contre | 192 |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

---

**Scrutin sur l'amendement de M. l'amiral de Cuverville à l'article 1er (Contrôle de la marine).**

| | |
|---|---|
| Nombre des votants | 241 |
| Majorité absolue | 121 |
| Pour l'adoption | 42 |
| Contre | 199 |

Le Sénat n'a pas adopté.

ONT VOTÉ POUR :

MM. Audiffret-Pasquier (duc d').
Béjarry (de). Billot (général). Blois (comte de). Bodinier. Bonnefille.
Carné (marquis de). Cuverville (amiral de).
Delobeau.
Farinole. Forgemol de Bostquénard.
Gauthier (Haute-Saône). Goulaine (comte de).
Halgan. Haugoumar des Portes.
Japy (général).
Labbé (Léon). La Jaille (amiral de). Lamarzelle (de). Le Cour Grandmaison (Henri). Legrand. Le Provost de Launay. Le Roux (Paul). Luro.
Maillard. Maillé (comte de). Marct. Mercier (général). Merlet. Montfort (vicomte de).
Ollivier (Auguste). Outhenin-Chalandre.
Parissot (Albert). Pichon. Pontbriand (du Breil, comte de). Ponthier de Chamaillard. Porquier. Prevet.
Riou (Charles).
Saint-Germain (général de).
Thomas. Tréveneuc (comte de).

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Abeille (Valentin). Alasseur. Allemand (César) (Basses-Alpes). Aucoin. Aunay (comte d').
Barbey. Barrière. Basire. Bassinet. Bataille. Beaupin. Belle. Béraud. Berdoly. Bérenger. Bernard. Berthelot. Bézine. Bidault. Bisseuil. Bizarelli.

Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Boudenoot. Bouffier. Bouilliez (Achille). Bourgeat. Brugnot. Buvignier.

Caduc. Calvet. Camparan. Cassou. Cazot (Jules). Chantagrel. Chantemille. Charles Dupuy. Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Chovet. Cicéron. Clamageran. Cocula. Collinot. Combes. Cordelet. Cornil. Costes. Courcel (baron de). Couteaux. Crozet-Fourneyron. Cuvinot.

Danelle-Bernardin. Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Demôle. Denoix. Deschanel. Desmons. Destieux-Junca. Diancourt. Drouhet (Théodore). Dubost (Antonin). Dufoussat. Dupuy (Jean). Durand-Savoyat (Émile). Dusolier (Alcide). Duval (César).

Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet. Forest (Charles). Forichon. Fortier. Fougeirol. Francoz. Frézoul. Froment. Fruchier.

Galtier. Garreau. Gauthier (Aude). Gervais. Géry-Legrand. Giguet. Gillot. Girard (Théodore). Girault. Godin (Jules). Gomot. Gouin. Goujon. Gourju. Goutant. Gravin. Grévy (général). Grimaud. Guérin (Eugène). Guérin (Henri). Guillemaut. Guillier. Guyot.

Haulon. Hugot (Côte-d'Or). Huguet.

Jouffrault (Camille). Jouffray.

Knight.

Labiche (Émile). Labrousse. Lacombe. Latappy. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Legludic. Lelièvre. Leporché. Leroux (Aimé). Leydet (Victor). Lordereau. Lourties.

Macherez. Magnien. Magnin. Malézieux. Marquis. Martin (Félix). Mazeau. Méric. Mézières. Millaud (Édouard). Milliès-Lacroix. Mir (Eugène). Monier. Monis (Ernest).

Nioche.

Obissier Saint-Martin. Ournac. Ouvrier.

Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Pauliat. Paul Strauss. Peaudecerf. Pédebidou. Perréal. Perrier (Antoine). Petitjean. Peytral. Piettre. Pinault. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi. Pradal.

Ratier (Antony). Raynal. Renard. Repiquet. Reymond. Ringot. Rolland. Rouvier (Paul).

Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Savary. Sigallas.

Tassin. Tellier. Thézard (Léopold). Thorel. Thuillier. Tillaye. Trarieux. Treille (Alcide). Turgis.

Vagnat. Vallé. Velten. Viger. Vilard (Édouard). Villard. Vinet. Viseur. Vissaguet. Vuillod.

Waddington (Richard). Waldeck-Rousseau.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Baduel. Bérenger (général). Bernot. Boissel (Victor). Borriglione. Boulanger (Ernest). Boularan. Bourganel. Briens. Cabart-Danneville. Casabianca (de). Chaumié. Claeys. Constans. Demarçay (baron). Denis (Gustave). Depreux. Develle (Edmond). Dubois (Émile). Duboys Fresney. Duchesne-Fournet. Expert-Bezançon. Fallières. Fleury (Paul). Freycinet (de). Gailly. Gayot (Émile). Girard (Alfred). Giresse. Gotteron. Hébrard (Jacques). Labiche (Jules). Laporte-Bisquit. Lavertujon (Henri). Marcère (de). Martell

(Édouard). Milliard. Monestier. Monsservin. Moroux. Poriquet. Prillieux. Rambaud (Alfred). Rambourgt. Raquet. Renaudat. Roussel (Théophile). Saillard. Saisy (Hervé de). Sébline. Silhol. Teisserenc de Bort. Trystram. Wallon.

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Bruel. Deandreis. Garran de Balsan.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 246 |
| Majorité absolue | | 124 |
| Pour l'adoption | 42 | |
| Contre | 204 | |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

---

**Scrutin sur l'amendement de M. l'amiral de Cuverville à l'article 3.**

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 221 |
| Majorité absolue | | 111 |
| Pour l'adoption | 33 | |
| Contre | 188 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

ONT VOTÉ POUR :

MM. Audiffret-Pasquier (duc d').
Béjarry (de). Bernot. Blois (comte de). Bodinier.
Carné (marquis de). Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Cuverville (amiral de).
Demarçay (baron).
Farinole.
Gailly. Gauthier (Haute-Saône). Gouin.
Halgan. Haugoumar des Portes.
La Jaille (amiral de). Le Cour Grandmaison (Henri). Le Provost de Launay. Le Roux (Paul).
Maillard. Maillé (comte de). Marcère (de). Merlet. Montfort (vicomte de).
Ollivier (Auguste).
Pinault. Pontbriand (du Breil, comte de).
Riou.
Saint-Germain (général de). Sébline.
Tréveneuc (comte de).
Wallon.

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Abeille (Valentin). Alasseur. Aucoin. Aunay (comte d').
Barbey. Basire. Bassinet. Bataille. Beaupin. Belle. Béraud. Berdoly.

Bérenger. Bernard. Berthelot. Bézine. Bidault. Bisseuil. Bizarelli. Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Boudenoot. Bouffier. Bouilliez (Achille). Brugnot. Buvignier.

Caduc. Calvet. Camparan. Cassou. Cazot (Jules). Chantagrel. Chantemille. Charles Dupuy. Chovet. Cicéron. Claeys. Clamageran. Cocula. Collinot. Combes. Cordelet. Cornil. Costes. Courcel (baron de). Couteaux. Crozet-Fourneyron. Cuvinot.

Danelle-Bernardin. Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Demôle. Denoix. Depreux. Deschanel. Desmons. Destieux-Junca. Diancourt. Drouhet (Théodore). Dubois (Emile). Dubost (Antonin). Dufoussat. Dupuy (Jean). Durand-Savoyat (Emile). Dusolier (Alcide). Duval (César).

Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet. Forichon. Fortier. Fougeirol. Francoz. Frézoul. Froment.

Galtier. Garreau. Gauthier (Aude). Gervais. Géry-Legrand. Gignet. Gillot. Girard (Alfred). Girard (Théodore). Girault. Godin (Jules). Gomot. Goujon. Gourju. Goutant. Grévy (général). Guérin (Eugène). Guérin (Henri). Guillemaut. Guillier. Guyot.

Haulon. Hugot (Côte-d'Or). Huguet.

Jouffrault (Camille). Jouffray.

Knight.

Labiche (Emile). Labrousse. Lacombe. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Legludic. Lelièvre. Leporché. Leroux (Aimé). Leydet (Victor). Lordereau.

Macherez. Magnien. Magnin. Malézieux. Marquis. Martin (Félix). Mazeau. Méric. Mézières. Millaud (Edouard). Milliès-Lacroix. Mir (Eugène). Monier. Monis (Ernest). Monsservin.

Nioche.

Obissier Saint-Martin. Ournac. Ouvrier.

Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Pauliat. Paul Strauss. Pédebidou. Perréal. Perrier (Antoine). Petitjean. Peytral. Piettre. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi. Pradal.

Ratier (Antony). Raynal. Renard. Repiquet. Reymond. Ringot. Rouvier (Paul).

Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Sigallas.

Tassin. Tellier. Thézard (Léopold). Thorel. Thuillier. Tillaye. Trarieux. Treille (Alcide). Trystram. Turgis.

Vallé. Velten. Viger. Vilar (Edouard). Villard. Vinet. Viseur. Vissaguet. Vuillod.

Waddington (Richard). Waldeck-Rousseau.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Allemand (César) (Basses-Alpes). Baduel. Barrière. Bérenger (général). Billot (général). Boissel (Victor). Bonnefille. Borriglione. Boulanger (Ernest). Boularan. Bourganel. Bourgeat. Briens. Cabart-Danneville. Casabianca (de). Chaumié. Constans. Delobeau. Denis (Gustave). Develle (Edmond). Duboys Fresney. Duchesne-Fournet. Expert-Bezançon. Fallières. Fleury (Paul). Forest (Charles). Forgemol de Bostquénard. Freycinet (de).

Fruchier. Gayot (Émile). Giresse. Gotteron. Goulaine (comte de). Gravin. Grimaud. Hébrard (Jacques). Japy (général). Labbé (Léon). Labiche (Jules). Lamarzelle (de). Laporte-Bisquit. Latappy. Lavertujon (Henri). Legrand. Lourties. Luro. Maret. Martell (Edouard). Mercier (général). Milliard. Monestier. Moroux. Outhenin-Chalandre. Parissot (Albert). Peaudecerf. Pichon. Ponthier de Chamaillard. Poriquet. Porquier. Prevet. Prillieux. Rambaud (Alfred). Rambourgt. Raquet. Renaudat. Rolland. Roussel (Théophile). Saillard. Saisy (Hervé de). Savary. Silhol. Teisserenc de Bort. Thomas. Vagnat.

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Bruel. Deandreis. Garran de Balzan.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 219 |
| Majorité absolue | | 110 |
| Pour l'adoption | 33 | |
| Contre | 186 | |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

---

**Scrutin sur l'amendement de M. l'amiral de Cuverville (art. 4 *bis* nouveau) (Contrôle de l'administration de la marine).**

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 251 |
| Majorité absolue | | 126 |
| Pour l'adoption | 61 | |
| Contre | 190 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

ONT VOTÉ POUR :

MM. Audiffret-Pasquier (duc d').

Baduel. Béjarry (de). Bérenger. Bérenger (général). Bernot. Billot (général). Blois (comte de). Bodinier. Bonnefille. Bourganel.

Carné (marquis de). Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Cuverville (amiral de).

Delobeau. Demarçay (baron).

Farinole. Fleury (Paul). Forgemol de Bostquénard.

Gailly. Gauthier (Haute-Saône). Gotteron. Gouin. Goulaine (comte de).

Halgan. Haugoumar des Portes.

Japy (général).

Labbé (Léon). La Jaille (amiral de). Lamarzelle (de). Lavertujon (Henri). Le Cour Grandmaison (Henri). Le Provost de Launay. Le Roux (Paul). Luro.

Maillé (comte de). Marcère (de). Maret. Martell (Edouard). Mercier (général). Merlet. Montfort (vicomte de). Moroux.

Ollivier (Auguste). Outhenin-Chalandre.

Parissot (Albert). Pichon. Pinault. Pontbriand (du Breil, comte de) Poriquet. Porquier. Prevet.

Rambaud (Alfred). Riou (Charles).

Saint-Germain (général de). Saisy (Hervé de). Sébline.

Thomas. Tréveneuc (comte de).

Wallon.

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Abeille (Valentin). Alasseur. Allemand (César) (Basses-Alpes). Aucoin. Aunay (comte d').

Barrière. Basire. Bassinet. Bataille. Beaupin. Belle. Béraud. Berdoly. Bernard. Berthelot. Bézine. Bidault. Bizarelli. Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Boudenoot. Bouffier. Bouilliez (Achille). Brugnot. Buvignier.

Caduc. Calvet. Camparan. Cassou. Cazot (Jules). Chantagrel. Chantemille. Charles Dupuy. Chovet. Cicéron. Claeys. Clamageran. Cocula. Collinot. Combes. Cordelet. Cornil. Costes. Courcel (baron de). Couteaux. Crozet-Fourneyron. Cuvinot.

Danelle-Bernardin. Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Demôle. Denoix. Depreux. Deschanel. Desmons. Destieux-Junca. Diancourt. Drouhet (Théodore). Dubois (Émile). Dubost (Antonin). Dupuy (Jean). Durand-Savoyat (Émile). Dusolier (Alcide). Duval (César).

Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet Forest (Charles). Forichon. Fougeirol. Francoz. Frézoul. Froment. Fruchier.

Galtier. Garreau. Gauthier (Aude). Gayot (Émile). Géry-Legrand. Giguet. Gillot. Girard (Alfred). Girard (Théodore). Girault. Godin (Jules). Gomot. Goujon. Gourju. Goutant. Gravin. Grévy (général). Grimaud. Guérin (Eugène). Guérin (Henri). Guillemaut, Guillier. Guyot.

Haulon. Hugot (Côte-d'Or). Huguet.

Jouffrault (Camille). Jouffray.

Knight.

Labiche (Émile). Labrousse. Lacombe. Latappy. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Lelièvre. Leporché. Leroux (Aimé). Leydet (Victor). Lordereau. Lourties.

Macherez. Magnien. Magnin. Malézieux. Marquis. Martin (Félix). Mazeau. Méric. Mézières. Millaud (Édouard). Milliès-Lacroix. Mir (Eugène). Monier. Monis (Ernest). Monsservin.

Nioche.

Obissier Saint-Martin. Ournac. Ouvrier.

Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Pauliat, Paul Strauss. Paudecerf. Pédebidou. Perréal. Perrier (Antoine). Petitjean. Peytral. Piettre. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi. Pradal.

Ratier (Antony). Raynal. Renard. Repiquet. Reymond. Ringot. Rouvier (Paul).

Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Savary. Sigallas.

Tassin. Tellier. Thézard (Léopold). Thorel. Thuillier. Trarieux. Treille (Alcide). Trystram.

Vagnat. Vallé. Velten. Viger. Vilar (Edouard). Villard. Vinet. Viseur. Vissaguet. Vuillod.

Waldeck-Rousseau.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Barbey. Bisseuil. Boissel (Victor). Borriglione. Boulanger (Ernest). Boularan. Bourgeat. Briens. Cabart-Danneville. Casabianca (de). Chaumié. Constans. Denis (Gustave). Develle (Edmond). Duboys Fresney. Duchesne-Fournet. Dufoussat. Expert-Bezançon. Fallières. Fortier. Freycinet (de). Gervais. Giresse. Hébrard (Jacques). Labiche (Jules). Laporte-Bisquit. Legludic. Legrand. Maillard. Milliard. Monestier. Ponthier de Chamaillard. Prillieux. Rambourgt. Raquet. Renaudat. Rolland. Roussel (Théophile). Saillard. Silhol. Teisserenc de Bort. Tillaye. Turgis. Waddington (Richard).

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Bruel. Deandreis. Garran de Balzan.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 254 |
| Majorité absolue | | 128 |
| Pour l'adoption | 63 | |
| Contre | 191 | |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

---

**Scrutin sur la prise en considération de l'amendement de M. l'amiral de la Jaille à l'article 8.**

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 250 |
| Majorité absolue | | 126 |
| Pour l'adoption | 108 | |
| Contre | 142 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

ONT VOTÉ POUR :

MM. Audiffret-Pasquier (duc d').

Baduel. Barrière. Béjarry (de). Berdoly. Bérenger. Bérenger (général). Bernot. Billot (général). Blois (comte de). Bodinier. Bonnefille. Boudenoot. Boulanger (Ernest). Bourganel. Briens.

Cabart-Danneville. Carné (marquis de). Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Chovet. Courcel (baron de). Cuverville (amiral de). Cuvinot.

Danelle-Bernardin. Delobeau. Demarçay (baron). Demôle. Develle (Edmond). Diancourt. Drouhet (Théodore). Duchesne-Fournet. Dufoussat.

Farinole. Fleury (Paul). Forgemol de Bostquénard. Fortier. Froment.

Gailly. Gauthier (Haute-Saône). Gayot (Émile). Gervais. Géry-Legrand, Gomot. Gotteron. Gouin. Goulaine (comte de). Gourju. Grimaud. Guillier.

Halgan. Haugoumar des Portes. Haulon.

Japy (général).

Labbé (Léon). Labiche (Émile). Labiche Jules). La Jaille (amiral de). Lamarzelle (de). Laporte-Bisquit. Lavertujon (Henri). Le Cour Grandmaison (Henri). Legludic. Legrand. Lelièvre. Le Provost de Launay. Le Roux (Paul). Luro.

Maillard. Maillé (comte de). Marcère (de). Maret. Marquis. Martell (Édouard). Mercier (général). Merlet. Mézières. Milliard. Monsservin. Montfort (vicomte de). Moroux.

Ollivier (Auguste). Outhenin-Chalandre.

Parissot (Albert). Pichon. Pinault. Pontbriand (du Breil, comte de). Poriquet. Porquier. Prevet.

Rambaud (Alfred). Rambourgt. Raquet. Renaudat. Repiquet. Riou (Charles).

Saillard. Saint-Germain (général de). Saisy (Hervé de). Sébline.

Teisserenc de Bort. Tellier. Thomas. Tillaye. Tréveneuc (comte de).

Vissaguet.

Waddington (Richard). Wallon.

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Abeille (Valentin). Alasseur. Allemand (César) (Basses-Alpes). Aucoin. Aunay (comte d').

Basire. Bassinet. Bataille. Beaupin. Belle. Béraud. Bernard. Berthelot. Bézine. Bidault. Bisseuil. Bizarelli. Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Bouilliez (Achille). Bourgeat. Brugnot. Buvignier.

Caduc. Calvet. Cazot (Jules). Chantagrel. Chantemille. Charles Dupuy. Cicéron. Clamageran. Cocula. Collinot. Combes. Cordelet. Cornil. Costes. Crozet-Fourneyron.

Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Denoix. Desmons. Destieux-Junca. Dubost (Antonin). Dupuy (Jean). Durand-Savoyat (Émile). Dusolier (Alcide). Duval (César).

Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet. Forest (Charles). Forichon. Francoz. Frézoul. Fruchier.

Galtier. Garreau. Gauthier (Aude). Giguet. Gillot. Girard (Théodore). Girault. Godin (Jules). Goutant. Gravin. Guérin (Eugène). Guérin (Henri). Guillemaut. Guyot.

Huguet.

Jouffrault (Camille). Jouffray.

Knight.

Labrousse. Latappy. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Leporché. Leydet (Victor). Lordereau. Lourties.

Macherez, Magnien. Magnin. Méric. Millaud (Édouard). Milliès-Lacroix. Monier. Monis (Ernest).

Nioche.

Obissier Saint-Martin. Ournac.

Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Pauliat. Paul Strauss. Peaudecerf. Pédebidou. Perréal. Perrier (Antoine). Petitjean. Piettre. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi.

Ratier (Antony). Raynal. Renard. Reymond. Ringot. Rolland. Rouvier (Paul).

Saint-Germain. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Sigallas.

Tassin. Thézard (Léopold). Thorel. Thuillier. Trarieux. Treille (Alcide).

Vagnat. Vallé. Velten. Viger. Vilar (Édouard). Villard. Vinet. Viseur. Vuillod.

Waldeck-Rousseau.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Barbey. Boissel (Victor). Borriglione. Bouffier. Boularan. Camparan. Casabianca (de). Cassou. Chaumié. Claeys. Constans. Couteaux. Denis (Gustave). Depreux. Deschanel. Dubois (Émile). Duboys Fresney. Expert-Bezançon. Fallières. Fougeirol. Freycinet (de). Girard (Alfred). Giresse. Goujon. Grévy (général). Hébrard (Jacques). Hugot (Côte-d'Or). Lacombe. Leroux (Aimé). Malézieux. Martin (Félix). Mazeau. Mir (Eugène). Monestier. Ouvrier. Peytral. Ponthier de Chamaillard. Pradal. Prillieux. Roussel (Théophile). Saint-Prix. Savary. Silhol. Trystram. Turgis.

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Bruel. Deandreis. Garran de Balzan.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 253 |
| Majorité absolue | | 127 |
| Pour l'adoption | 111 | |
| Contre | 142 | |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

---

**Scrutin sur l'amendement de M. l'amiral de Cuverville à l'article 8.**

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 231 |
| Majorité absolue | | 116 |
| Pour l'adoption | 78 | |
| Contre | 153 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

ONT VOTÉ POUR :

MM. Audiffret-Pasquier (duc d').
Baduel. Béjarry (de). Bérenger. Bérenger (général). Bernot. Billot (général). Blois (comte de). Bodinier. Bonnefille. Bourganel. Briens.
Cabart-Danneville. Carné (marquis de). Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Courcel (baron de). Cuverville (amiral de).
Delobeau. Demarçay (baron). Duchesne-Fournet.
Farinole. Fleury (Paul). Forgemol de Bostquénard.
Gailly. Gauthier (Haute-Saône). Géry-Legrand. Golleron. Gouin. Goulaine (comte de). Gourju.
Halgan. Haugoumar des Portes.
Japy (général).
Labbé (Léon). Labiche (Jules). La Jaille (amiral de). Lamarzelle (de). Laporte-Bisquit. Lavertujon (Henri). Le Cour Grandmaison (Henri). Legrand. Lefèvre. Le Provost de Launay. Le Roux (Paul). Luro.
Maillé (comte de). Marcère (de). Maret. Martell (Édouard). Mercier (général). Merlet. Monsservin. Montfort (vicomte de). Moroux.
Ollivier (Auguste). Outhenin-Chalandre.
Parisot (Albert). Pichon. Pinault. Pontbriand (du Breil, comte de). Poriquet. Pouquier. Prevet.
Rambaud (Alfred). Rambourgt. Renaudat. Repiquet. Riou (Charles).
Saint-Germain (général de). Saisy (Hervé de). Sébline.
Teisserenc de Bort. Thomas. Thorel. Tréveneuc (comte de).
Vissaguet.
Wallon.

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Abeille (Valentin). Alasseur. Allemand (César) (Basses-Alpes). Aucoin. Aunay (comte d').
Barbey. Barrière. Basire. Bassinet. Bataille. Beaupin. Belle. Béraud. Bernard. Bézine. Bidault. Bizarelli. Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Boudenoot. Bouilliez (Achille). Bourgeat. Brugnot. Buvignier.
Caduc. Calvet. Camparan. Chantagrel. Chantemille. Charles Dupuy. Chovet. Cicéron. Claeys. Cocula. Collinot. Combes. Constans. Cordelet. Cornil. Costes. Couteaux. Crozet-Fourneyron.
Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Depreux. Desmons. Destieux-Junca. Dubois (Émile). Dubost (Antonin). Dupuy (Jean). Durand-Savoyat (Émile). Duval (César).
Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet. Forest (Charles). Forichon. Fougeirol. Francoz. Frézoul. Fruchier.
Galtier. Garreau. Gauthier (Aude). Giguet. Gillot. Girard (Alfred). Girard (Théodore). Girault. Godin (Jules). Gomot. Goujon. Goutant. Gravin. Grimaud. Guérin (Eugène). Guérin (Henri). Guillemaut. Guillier. Guyot.
Huguet.

Jouffrault (Camille). Jouffray.

Knight.

Labrousse. Lacombe. Latappy. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Leporché. Leydet (Victor). Lordereau. Lourties.

Macherez. Magnien. Magnin. Méric. Millaud (Édouard). Milliès-Lacroix. Monier. Monis (Ernest).

Nioche.

Obissier Saint-Martin. Ournac.

Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Pauliat. Paul Strauss. Peaudecerf. Pédebidou. Perréal. Perrier (Antoine). Petitjean. Piettre. Piot. Pochon. Ponlevoy (Frogier de). Pradal.

Ratier (Antony). Raynal. Renard. Reymond. Ringot. Rolland. Rouvier (Paul).

Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Sigallas.

Tassin. Thézard (Léopold). Thuillier. Trarieux. Treille (Alcide). Trystram.

Vagnat. Vallé. Velten. Viger. Vilar (Édouard). Villard. Vinet. Viseur. Vuillod.

Waldeck-Rousseau.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Berdoly. Berthelot. Bisseuil. Boissel (Victor). Borriglione. Bouffier. Boulanger (Ernest). Boularan. Casabianca (de). Cassou. Cazot (Jules). Chaumié. Clamageran. Cuvinot. Danelle-Bernardin. Demôle. Denis (Gustave). Denoix. Deschanel. Develle (Edmond). Diancourt. Drouhet (Théodore). Duboys Fresney. Dufoussat. Dusolier (Alcide). Expert-Bezançon. Fallières. Fortier. Freycinet (de). Froment. Gayot (Émile). Gervais. Giresse. Grévy (général). Haulon. Hébrard (Jacques). Hugot (Côte-d'Or). Labiche (Émile). Legludic. Leroux (Aimé). Maillard. Malézieux. Marquis. Martin (Félix). Mazeau. Mézières. Milliard. Mir (Eugène). Monestier. Ouvrier. Peytral. Poirrier (Seine). Ponthier de Chamaillard. Pozzi. Prillieux. Raquet. Roussel (Théophile). Saillard. Savary. Silhol. Tellier. Tillaye. Turgis. Waddington (Richard).

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Bruel. Deandreis. Garran de Balzan.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | |
|---|---|
| Nombre des votants | 231 |
| Majorité absolue | 116 |
| Pour l'adoption | 78 |
| Contre | 153 |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

Bizot de Fontenay. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Boudenoot. Bouffier. Bouilliez (Achille). Bourgeat. Brugnot. Buvignier.

Caduc. Calvet. Camparan. Cassou. Cazot (Jules). Chantagrel. Chantemille. Charles Dupuy. Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Chovet. Cicéron. Clamageran. Cocula. Collinot. Combes. Cordelet. Cornil. Costes. Courcel (baron de) Couteaux. Crozet-Fourneyron. Cuvinot.

Danelle-Bernardin. Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Demôle. Denoix. Deschanel. Desmons. Destieux-Junca. Diancourt. Drouhet (Théodore). Dubost (Antonin). Dufoussat. Dupuy (Jean). Durand-Savoyat (Émile). Dusolier (Alcide). Duval (César).

Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet. Forest (Charles). Forichon. Fortier. Fougeirol. Francoz. Frézoul. Froment. Fruchier.

Galtier. Garreau. Gauthier (Aude). Gervais. Géry-Legrand. Giguet. Gillot. Girard (Théodore). Girault. Godin (Jules). Gomot. Gouin. Goujon. Gourju. Goutant. Gravin. Grévy (général). Grimaud. Guérin (Eugène). Guérin (Henri). Guillemaut. Guillier. Guyot.

Haulon. Hugot (Côte-d'Or). Huguet.

Jouffrault (Camille). Jouffray.

Knight.

Labiche (Émile). Labrousse. Lacombe. Latappy. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Legludic. Lelièvre. Leporché. Leroux (Aimé). Leydet (Victor). Lordereau. Lourties.

Macherez. Magnien. Magnin. Malézieux. Marquis. Martin (Félix). Mazeau. Méric. Mézières. Millaud (Édouard). Milliès-Lacroix. Mir (Eugène). Monier. Monis (Ernest).

Nioche.

Obissier Saint-Martin. Ournac. Ouvrier.

Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Pauliat. Paul Strauss. Peaudecerf. Pédebidou. Perréal. Perrier (Antoine). Petitjean. Peytral. Piettre. Pinault. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi. Pradal.

Ratier (Antony). Raynal. Renard. Repiquet. Reymond. Ringot. Rolland. Rouvier (Paul).

Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Savary. Sigallas.

Tassin. Tellier. Thézard (Léopold). Thorel. Thuillier. Tillaye. Trarieux. Treille (Alcide). Turgis.

Vagnat. Vallé. Velten. Viger. Vilard (Édouard). Villard. Vinet. Viseur. Vissaguet. Vuillod.

Waddington (Richard). Waldeck-Rousseau.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Baduel. Bérenger (général). Bernot. Boissel (Victor). Borriglione. Boulanger (Ernest). Boularan. Bourganel. Briens. Cabart-Danneville. Casabianca (de). Chaumié. Claeys. Constans. Demarçay (baron). Denis (Gustave). Depreux. Develle (Edmond). Dubois (Émile). Duboys Fresney. Duchesne-Fournet. Expert-Bezançon. Fallières. Fleury (Paul). Freycinet (de). Gailly. Guyot (Emile). Girard (Alfred). Giresse. Gotteron. Hébrard (Jacques). Labiche (Jules). Laporte-Bisquit. Lavertujon (Henri). Marcère (de). Martell

Saillard. Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Savary. Sigallas.

Tassin. Tellier. Thézard (Léopold). Thorel. Thuillier. Tillaye. Trarieux. Treille (Alcide). Trystram. Turgis.

Vagnat. Vallé. Velten. Viger. Vilar (Édouard). Villard. Vinet. Viseur. Vissaguet. Vuillod.

Waddington (Richard). Waldeck-Rousseau.

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Audiffret-Pasquier (duc d').

Baduel. Bernot. Blois (comte de). Bodinier. Bourganel.

Cabart-Danneville. Carné (marquis de). Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Cuverville (amiral de).

Delobeau.

Fleury (Paul).

Gailly. Gauthier (Haute-Saône). Gotteron. Gouin.

Halgan. Haugoumar des Portes.

Labiche (Jules). La Jaille (amiral de). Lamarzelle (de). Laporte-Bisquit. Lavertujon (Henri). Le Cour Grandmaison (Henri). Le Provost de Launay. Le Roux (Paul).

Maillard. Maillé (comte de). Marcère (de). Martell (Édouard). Merlet. Montfort (vicomte de). Moroux.

Ollivier (Auguste).

Parissot (Albert). Pichon. Pinault. Pontbriand (du Breil, comte de). Poriquet. Porquier.

Rambaud (Alfred). Riou.

Saint-Germain (général de). Saisy (Hervé de). Sébline.

Teisserenc de Bort. Tréveneuc (comte de).

Wallon.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Béjarry (de). Billot (général). Boissel (Victor). Bonnefille. Borriglione. Boulanger (Ernest). Briens. Casabianca (de). Chaumié. Constans. Demarçay (baron). Denis (Gustave). Develle (Edmond). Duboys Fresney. Duchesne-Fournet. Dufoussat. Expert-Bezançon. Fallières. Farinole. Forgemol de Bostquénard. Freycinet (de). Giresse. Goulaine (comte de). Hébrard (Jacques). Latappy. Legrand. Lelièvre. Lourties. Maret. Milliard. Mir (Eugène). Monestier. Outhenin-Chalandre. Ouvrier. Ponthier de Chamaillard. Prevet. Prillieux. Raquet. Roussel (Théophile). Silhol. Thomas.

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Bruel. Deandreis. Garran de Balzan.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | |
|---|---|
| Nombre des votants | 255 |
| Majorité absolue | 128 |
| Pour l'adoption | 206 |
| Contre | 49 |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

Bérenger. Bernard. Berthelot. Bézine. Bidault. Bisseuil. Bizarelli. Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Boudenoot. Bouffier. Bouilliez (Achille). Brugnot. Buvignier.

Caduc. Calvet. Camparan. Cassou. Cazot (Jules). Chantagrel. Chantemille. Charles Dupuy. Chovet. Cicéron. Claeys. Clamageran. Cocula. Collinot. Combes. Cordelet. Cornil. Costes. Courcel (baron de). Couteaux. Crozet-Fourneyron. Cuvinot.

Danelle-Bernardin. Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Demôle. Denoix. Depreux. Deschanel. Desmons. Desticux-Junca. Diancourt. Drouhet (Théodore). Dubois (Emile). Dubost (Antonin). Dufoussat. Dupuy (Jean). Durand-Savoyat (Emile). Dusolier (Alcide). Duval (César).

Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet. Forichon. Fortier. Fougeirol. Francoz. Frézoul. Froment.

Galtier. Garreau. Gauthier (Aude). Gervais. Géry-Legrand. Giguet. Gillot. Girard (Alfred). Girard (Théodore). Girault. Godin (Jules). Gomot. Goujon. Gourju. Goutant. Grévy (général). Guérin (Eugène). Guérin (Henri). Guillemaut. Guillier. Guyot.

Haulon. Hugot (Côte-d'Or). Huguet.

Jouffrault (Camille). Jouffray.

Knight.

Labiche (Emile). Labrousse. Lacombe. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Legludic. Lelièvre. Leporché. Leroux (Aimé). Leydet (Victor). Lordereau.

Macherez. Magnien. Magnin. Malézieux. Marquis. Martin (Félix). Mazeau. Méric. Mézières. Millaud (Edouard). Milliès-Lacroix. Mir (Eugène). Monier. Monis (Ernest). Monsservin.

Nioche.

Obissier Saint-Martin. Ournac. Ouvrier.

Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Pauliat. Paul Strauss. Pédebidou. Perréal. Perrier (Antoine). Petitjean. Peytral. Piettre. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi. Pradal.

Ratier (Antony). Raynal. Renard. Repiquet. Reymond. Ringot. Rouvier (Paul).

Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Sigallas.

Tassin. Tellier. Thézard (Léopold). Thorel. Thuillier. Tillaye. Trarieux. Treille (Alcide). Trystram. Turgis.

Vallé. Vellen. Viger. Vilar (Edouard). Villard. Vinet. Viseur. Vissaguet. Vuillod.

Waddington (Richard). Waldeck-Rousseau.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Allemand (César) (Basses-Alpes). Baduel. Barrière. Bérenger (général). Billot (général). Boissel (Victor). Bonnefille. Borriglione. Boulanger (Ernest). Boularan. Bourganel. Bourgeat. Briens. Cabart-Danneville. Casabianca (de). Chaumié. Constans. Delobeau. Denis (Gustave). Develle (Edmond). Duboys Fresney. Duchesne-Fournet. Expert-Bezançon. Fallières. Fleury (Paul). Forest (Charles). Forgemol de Bostquénard. Freycinet (de).

récemment, au moyen de déclarations inexactes, consignées dans des écritures officielles, a pu se faire attribuer des indemnités plus élevées que celles auxquelles il avait réellement droit et qui, en récompense de ces actes que le Code qualifie tout simplement « crimes », a néanmoins obtenu le plus beau commandement de la marine militaire. On pourrait citer cet officier supérieur du commissariat imaginant des déplacements fictifs pour se faire attribuer des indemnités et des frais de séjour qui ne lui étaient pas dus.

Certes, beaucoup de ces actes relèvent plus du parquet que d'un contrôle administratif. Personne ne voudra cependant nier qu'un contrôle organisé sur des bases rationnelles et fonctionnant avec l'appui du chef du Département, ne soit de nature, par l'ordre et la régularité que son intervention procure dans les choses de l'administration et de la comptabilité, sinon à prévenir toujours, du moins à faire découvrir plus facilement bien des fraudes et à en diminuer la fréquence.

Le commissaire du Gouvernement, dans la discussion du projet de loi relatif au contrôle de la marine, avait donc mille fois raison de dire que c'est aux époques où le contrôle, pour une raison ou une autre, n'a pu pleinement fonctionner, que se sont produits avec le plus d'intensité et d'éclat les désordres et les scandales de toutes sortes dans le Département de la marine.

---

# LE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION DE LA MARINE DEVANT LE SÉNAT

### Résumé de la discussion.

La discussion au Sénat de la loi sur le contrôle de l'administration de la marine n'a donné lieu à aucun incident remarquable. Elle s'est prolongée, il est vrai, pendant les trois séances des 13, 17 et 18 février 1902 ; mais, dès la première, on pouvait s'apercevoir que le siège du Sénat était fait. La commission de la marine et le Gouvernement d'accord sur tous les points demandaient l'un et l'autre au Sénat de voter le texte de la loi tel qu'il était sorti des

Ollivier (Auguste). Outhenin-Chalandre.
Parissot (Albert). Pichon. Pinault. Pontbriand (du Breil, comte de). Poriquet. Porquier. Prevet.
Rambaud (Alfred). Riou (Charles).
Saint-Germain (général de). Saisy (Hervé de). Séhline.
Thomas. Tréveneuc (comte de).
Wallon.

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Abeille (Valentin). Alasseur. Allemand (César) (Basses-Alpes). Aucoin. Aunay (comte d').
Barrière. Basire. Bassinet. Bataille. Beaupin. Belle. Béraud. Berdoly. Bernard. Berthelot. Bézine. Bidault. Bizarelli. Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Boudenoot. Bouffier. Bouilliez (Achille). Brugnot. Buvignier.
Caduc. Calvet. Camparan. Cassou. Cazot (Jules). Chantagrel. Chantemille. Charles Dupuy. Chovet. Cicéron. Claeys. Clamageran. Cocula. Collinot. Combes. Cordelet. Cornil. Costes. Courcel (baron de). Couteaux. Crozet-Fourneyron. Cuvinot.
Danelle-Bernardin. Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Demôle. Denoix. Depreux. Deschanel. Desmons. Destieux-Junca. Diancourt. Drouhet (Théodore). Dubois (Émile). Dubost (Antonin). Dupuy (Jean). Durand-Savoyat (Émile). Dusolier (Alcide). Duval (César).
Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet Forest (Charles). Forichon. Fougeirol. Francoz. Frézoul. Froment. Fruchier.
Galtier. Garreau. Gauthier (Aude). Gayot (Émile). Géry-Legrand. Giguet. Gillot. Girard (Alfred). Girard (Théodore). Girault. Godin (Jules). Gomot. Goujon. Gourju. Goutant. Gravin. Grévy (général). Grimaud. Guérin (Eugène). Guérin (Henri). Guillemaut, Guillier. Guyot.
Haulon. Hugot (Côte-d'Or). Huguet.
Jouffrault (Camille). Jouffray.
Knight.
Labiche (Émile). Labrousse. Lacombe. Latappy. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Lelièvre. Leporché. Leroux (Aimé). Leydet (Victor). Lordereau. Lourties.
Macherez. Magnien. Magnin. Malézieux. Marquis. Martin (Félix). Mazeau. Méric. Mézières. Millaud (Édouard). Milliès-Lacroix. Mir (Eugène). Monier. Monis (Ernest). Monsservin.
Nioche.
Obissier Saint-Martin. Ournac. Ouvrier.
Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Pauliat, Paul Strauss. Paudecerf. Pédebidou. Perréal. Perrier (Antoine). Petitjean. Peytral. Piettre. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi. Pradal.
Ratier (Antony). Raynal. Renard. Repiquet. Reymond. Ringot. Rouvier (Paul).
Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Savary. Sigallas.

naux maritimes et, pour ce motif, il ne sera peut-être pas inutile d'y consacrer ici un court examen.

La plus importante de ces objections consistait à dire que le régime de contrôle institué par la loi nouvelle enlevait au préfet maritime, responsable de l'administration de l'arsenal, le seul organe d'information et de surveillance qu'il ait toujours eu à sa disposition et qui n'était autre que le service du commissariat, participant obligé de toutes les opérations administratives. Il a été répondu à cette objection que la responsabilité des préfets maritimes était une responsabilité d'ordre général, ne s'appliquant que d'une façon tout exceptionnelle aux détails de l'administration journalière et que, par suite, l'existence d'un organe spécial n'était pas nécessaire pour défendre cette responsabilité. On aurait pu facilement ajouter que la loi nouvelle ne contenait pas un mot relatif aux attributions du commissariat de la marine et, par suite, ne pouvait être incriminée d'amoindrir les attributions de ce corps. Cet amoindrissement résulte de décrets, les uns antérieurs, les autres postérieurs au dépôt du projet qui est devenu la loi nouvelle. Si ces décrets ont été rendus, ce n'est donc point par une conséquence de ladite loi : tous les principes que celle-ci consacre sont des principes vieux de plus d'un siècle et la surveillance administrative du commissariat sur les services dépensiers a longtemps existé concurremment avec eux.

La suppression de cette surveillance ne tient nullement à son incompatibilité avec la permanence, dans les ports de guerre, d'un contrôle fonctionnant pour le compte du ministre. Elle tient à la complication que le rouage supprimé mettait dans l'administration des arsenaux, sans que cette complication fût compensée par aucun avantage. C'est, du reste, une idée fort discutable de soutenir que ladite surveillance eut pour but de sauvegarder la responsabilité du préfet. Elle avait beaucoup plutôt pour but de sauvegarder la responsabilité du commissaire général, liquidateur et ordonnateur des dépenses de tous les services en même temps que centralisateur de la comptabilité de l'arsenal. Elle devait donc disparaître du jour où la répartition des attributions administratives était faite autrement entre les chefs des différents services. Mais, dans cette répartition, il n'a été nullement touché aux attributions du préfet maritime et on ne voit pas comment MM. de la Jaille et de Cuverville peuvent,

Danelle-Bernardin. Delobeau. Demarçay (baron). Demôle. Develle (Edmond). Diancourt. Drouhet (Théodore). Duchesne-Fournet. Dufoussat.

Farinole. Fleury (Paul). Forgemol de Bostquénard. Fortier. Froment.

Gailly. Gauthier (Haute-Saône). Gayot (Émile). Gervais. Géry-Legrand, Gomot. Gotteron. Gouin. Goulaine (comte de). Gourju. Grimaud. Guillier.

Halgan. Haugoumar des Portes. Haulon.

Japy (général).

Labbé (Léon). Labiche (Émile). Labiche Jules). La Jaille (amiral de). Lamarzelle (de). Laporte-Bisquit. Lavertujon (Henri). Le Cour Grandmaison (Henri). Legludic. Legrand. Lelièvre. Le Provost de Launay. Le Roux (Paul). Luro.

Maillard. Maillé (comte de). Marcère (de). Maret. Marquis. Martell (Édouard). Mercier (général). Merlet. Mézières. Milliard. Monsservin. Montfort (vicomte de). Moroux.

Ollivier (Auguste). Outhenin-Chalandre.

Parissot (Albert). Pichon. Pinault. Pontbriand (du Breil, comte de). Poriquet. Porquier. Prevet.

Rambaud (Alfred). Rambourgt. Raquet. Renaudat. Repiquet. Riou (Charles).

Saillard. Saint-Germain (général de). Saisy (Hervé de). Sébline.

Teisserenc de Bort. Tellier. Thomas. Tillaye. Tréveneuc (comte de).

Vissaguet.

Waddington (Richard). Wallon.

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Abeille (Valentin). Alasseur. Allemand (César) (Basses-Alpes). Aucoin. Aunay (comte d').

Basire. Bassinet. Bataille. Beaupin. Belle. Béraud. Bernard. Berthelot. Bézine. Bidault. Bisseuil. Bizarelli. Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Bouilliez (Achille). Bourgeat. Brugnot. Buvignier.

Caduc. Calvet. Cazot (Jules). Chantagrel. Chantemille. Charles Dupuy. Cicéron. Clamageran. Cocula. Collinot. Combes. Cordelet. Cornil. Costes. Crozet-Fourneyron.

Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Denoix. Desmons. Destieux-Junca. Dubost (Antonin). Dupuy (Jean). Durand-Savoyat (Émile). Dusolier (Alcide). Duval (César).

Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet. Forest (Charles). Forichon. Francoz. Frézoul. Fruchier.

Galtier. Garreau. Gauthier (Aude). Giguet. Gillot. Girard (Théodore). Girault. Godin (Jules). Goutant. Gravin. Guérin (Eugène). Guérin (Henri). Guillemaut. Guyot.

Huguet.

Jouffrault (Camille). Jouffray.

Knight.

Labrousse. Latappy. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Leporché. Leydet (Victor). Lordereau. Lourties.

Macherez, Magnien. Magnin. Méric. Millaud (Édouard). Milliès-Lacroix. Monier. Monis (Ernest).

Nioche.

Obissier Saint-Martin. Ournac.

Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Pauliat. Paul Strauss. Peaudecerf. Pédebidou. Perréal. Perrier (Antoine). Petitjean. Piettre. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi.

Ratier (Antony). Raynal. Renard. Reymond. Ringot. Rolland. Rouvier (Paul).

Saint-Germain. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Sigallas.

Tassin. Thézard (Léopold). Thorel. Thuillier. Trarieux. Treille (Alcide).

Vagnat. Vallé. Velten. Viger. Vilar (Édouard). Villard. Vinet. Viseur. Vuillod.

Waldeck-Rousseau.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Barbey. Boissel (Victor). Borriglione. Bouffier. Boularan. Camparan. Casabianca (de). Cassou. Chaumié. Claeys. Constans. Couteaux. Denis (Gustave). Depreux. Deschanel. Dubois (Émile). Duboys Fresney. Expert-Bezançon. Fallières. Fougeirol. Freycinet (de). Girard (Alfred). Giresse. Goujon. Grévy (général). Hébrard (Jacques). Hugot (Côte-d'Or). Lacombe. Leroux (Aimé). Malézieux. Martin (Félix). Mazeau. Mir (Eugène). Monestier. Ouvrier. Peytral. Ponthier de Chamaillard. Pradal. Prillieux. Roussel (Théophile). Saint-Prix. Savary. Silhol. Trystram. Turgis.

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Bruel. Deandreis. Garran de Balzan.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 253 |
| Majorité absolue | | 127 |
| Pour l'adoption | 111 | |
| Contre | 142 | |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

---

**Scrutin sur l'amendement de M. l'amiral de Cuverville à l'article 8.**

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 231 |
| Majorité absolue | | 116 |
| Pour l'adoption | 78 | |
| Contre | 153 | |

Le Sénat n'a pas adopté.

**Scrutin sur l'ensemble du projet de loi (Contrôle de l'administration de la marine).**

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 254 |
| Majorité absolue | | 128 |
| Pour l'adoption | 205 | |
| Contre | 49 | |

Le Sénat a adopté.

ONT VOTÉ POUR :

MM. Abeille (Valentin). Alasseur. Allemand (César) (Basses-Alpes). Aucoin. Aunay (comte d').

Barbey. Barrière. Basire. Bassinet. Bataille. Beaupin. Belle. Béraud. Berdoly. Bérenger. Bérenger (général). Bernard. Berthelot. Bézine. Bidault. Bisseuil. Bizarelli. Bizot de Fonteny. Blanc (Philippe). Bonnefoy-Sibour. Bontemps. Boudenoot. Bouffier. Bouilliez (Achille). Boularan. Bourgeat. Brugnot. Buvignier.

Caduc. Calvet. Camparan. Cassou. Cazot (Jules). Chantagrel. Chantemille. Charles Dupuy. Chovet. Cicéron. Claeys. Clamageran. Cocula. Collinot. Combes. Cordelet. Cornil. Costes. Courcel (baron de). Couteaux. Crozet-Fourneyron. Cuvinot.

Danelle-Bernardin. Darbot. Delcros. Dellestable. Delpech. Demôle. Denoix. Depreux. Deschanel. Desmons. Destieux-Junca. Diancourt. Drouhet (Théodore). Dubois (Émile). Dubost (Antonin). Dupuy (Jean). Durand-Savoyat (Émile). Dusolier (Alcide). Duval (César).

Fabre (Joseph). Fagot. Fayard. Folliet. Forest (Charles). Forichon. Fortier. Fougeirol. Francoz. Frézoul. Froment. Fruchier.

Galtier. Garreau. Gauthier (Aude). Gayot (Émile). Gervais. Géry-Legrand. Giguet. Gillot. Girard (Alfred). Girard (Théodore). Girault. Godin (Jules). Gomot. Goujon. Gourju. Goutant. Gravin. Grévy (général). Grimaud. Guérin (Eugène). Guérin (Henri). Guillemaut. Guillier. Guyot.

Haulon. Hugot (Côte-d'Or). Huguet.

Japy (général). Jouffrault (Camille). Jouffray.

Knight.

Labbé (Léon). Labiche (Émile). Labrousse. Lacombe. Laterrade. Lecomte (Maxime). Lefèvre (Alexandre). Legludic. Leporché. Leroux (Aimé). Leydet (Victor). Lordereau. Luro.

Macherez. Magnien. Magnin. Malézieux. Marquis. Martin (Félix). Mazeau. Mercier (général). Méric. Mézières. Millaud (Édouard). Milliès-Lacroix. Monier. Monis (Ernest). Monsservin.

Nioche.

Obissier Saint-Martin. Ournac.

Parisot (Louis). Paul Gérente. Pauliac. Pauliat. Paul Strauss. Peaudecerf. Pédebidou. Perréal. Perrier (Antoine). Petitjean. Peytral. Piettre. Piot. Pochon. Poirrier (Seine). Ponlevoy (Frogier de). Pozzi. Pradal.

Rambourgt. Ratier (Antony). Raynal. Renard. Renaudat. Repiquet. Reymond. Ringot. Rolland. Rouvier (Paul).

Saillard. Saint-Germain. Saint-Prix. Saint-Romme. Sal (Léonce de). Savary. Sigallas.

Tassin. Tellier. Thézard (Léopold). Thorel. Thuillier. Tillaye. Trarieux. Treille (Alcide). Trystram. Turgis.

Vagnat. Vallé. Velten. Viger. Vilar (Édouard). Villard. Vinet. Viseur. Vissaguet. Vuillod.

Waddington (Richard). Waldeck-Rousseau.

ONT VOTÉ CONTRE :

MM. Audiffret-Pasquier (duc d').

Baduel. Bernot. Blois (comte de). Bodinier. Bourganel.

Cabart-Danneville. Carné (marquis de). Charmes (Francis). Chauveau (Franck). Cuverville (amiral de).

Delobeau.

Fleury (Paul).

Gailly. Gauthier (Haute-Saône). Gotteron. Gouin.

Halgan. Haugoumar des Portes.

Labiche (Jules). La Jaille (amiral de). Lamarzelle (de). Laporte-Bisquit. Lavertujon (Henri). Le Cour Grandmaison (Henri). Le Provost de Launay. Le Roux (Paul).

Maillard. Maillé (comte de). Marcère (de). Martell (Édouard). Merlet. Montfort (vicomte de). Moroux.

Ollivier (Auguste).

Parissot (Albert). Pichon. Pinault. Pontbriand (du Breil, comte de). Poriquet. Porquier.

Rambaud (Alfred). Riou.

Saint-Germain (général de). Saisy (Hervé de). Sébline.

Teisserenc de Bort. Tréveneuc (comte de).

Wallon.

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE :

MM. Béjarry (de). Billot (général). Boissel (Victor). Bonnefille. Borriglione. Boulanger (Ernest). Briens. Casabianca (de). Chaumié. Constans. Demarçay (baron). Denis (Gustave). Develle (Edmond). Duboys Fresney. Duchesne-Fournet. Dufoussat. Expert-Bezançon. Fallières. Farinole. Forgemol de Bostquénard. Freycinet (de). Giresse. Goulaine (comte de). Hébrard (Jacques). Latappy. Legrand. Lelièvre. Lourties. Maret. Milliard. Mir (Eugène). Monestier. Outhenin-Chalandre. Ouvrier. Ponthier de Chamaillard. Prevet. Prillieux. Raquet. Roussel (Théophile). Silhol. Thomas.

ABSENTS PAR CONGÉ :

MM. Bruel. Deandreis. Garran de Balzan.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

| | | |
|---|---|---|
| Nombre des votants | | 255 |
| Majorité absolue | | 128 |
| Pour l'adoption | 206 | |
| Contre | 49 | |

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

## ANNEXE A LA DISCUSSION AU SÉNAT DU PROJET DE LOI

PORTANT

## Organisation du corps du Contrôle de l'Administration de la marine.

---

### Réponse à une observation de M. le vice-amiral de Cuverville.

Dans la séance du 4 juillet 1900, au cours de la discussion sur le projet de loi relatif au contrôle de l'administration de la marine, le commissaire du Gouvernement avait rappelé, du haut de la tribune de la Chambre des députés que, pendant la période qui s'est écoulée de 1835 à 1844, c'est-à-dire à l'époque où l'administration se contrôlait elle-même, on avait, dans la marine, volé à pleines mains et à pleines poches. Ducos n'avait pas voulu dire autre chose, dans le rapport à l'empereur qui précède le décret de 1853 sur l'inspection, lorsqu'il faisait allusion aux désordres dont le récit, ajoutait-il, étonna la tribune.

Les paroles du commissaire du Gouvernement n'avaient soulevé aucune protestation à la Chambre des députés. Il n'en a pas été de même au Sénat. Il est vrai que M. le vice-amiral de Cuverville, sénateur du Finistère, est intervenu moins pour nier les faits eux-mêmes, qui étaient en effet indéniables, que pour reprocher à ceux qui les avaient rappelés d'avoir voulu généraliser. Il n'a pas résisté surtout au désir de prendre directement à partie le commissaire du Gouvernement.

« Le responsable, le voilà », a-t-il dit en le montrant.

« Je l'ai dit, parce que c'est la vérité », a répondu le commissaire du Gouvernement.

Il eût pu ajouter que M. de Cuverville avait mal choisi son moment pour s'indigner des reproches adressés à l'administration de la marine. S'il est malheureusement incontestable qu'on ait volé à pleines mains et à pleines poches, dans nos arsenaux, au temps de

la Monarchie de Juillet, il ne faudrait pas croire que les vols ont complètement cessé dans nos établissements. Il serait facile d'en citer qui ont été commis dans ces derniers temps et à l'instant précis où l'honorable sénateur donnait libre cours à son indignation. Sans s'arrêter aux menus détournements, punis le plus souvent de peines disciplinaires, il est possible de relever de 1900 à 1902 des vols qui méritent de retenir l'attention, soit en raison de l'importance des objets dérobés, soit à cause de la qualité de leurs auteurs, soit pour ces deux motifs à la fois.

En 1900, un négociant du port de Rochefort est traduit, le 29 mai, devant le tribunal maritime permanent de ce port pour avoir, à diverses reprises et depuis dix ans, soustrait frauduleusement de grandes quantités de métaux au préjudice de l'État. Le prévenu a pu être acquitté, parce que les délits n'ont pu être juridiquement établis. Les vols n'en sont pas moins constants et, par ailleurs, il ne faut pas oublier que l'acquittement sur cinq des questions posées n'a été prononcé qu'à la majorité de quatre voix contre trois.

L'année suivante, le 16 janvier 1901, un vol de 350 kilogr. de cuivre et de bronze amenait devant le même tribunal permanent de Rochefort un chef surveillant technique et un dessinateur-adjoint.

La même année, un maître artificier de l'École de pyrotechnie de Toulon commettait un vol de 50 kilogr. de poudre.

Le 23 juillet 1901, le tribunal maritime de Toulon jugeait un vol de $716^{k},500$ de cuivre, dont la justice impuissante à saisir les auteurs eux-mêmes, n'a pu que frapper les cinq complices de peines assez élevées, variant de un à deux ans de prison.

Au mois d'août suivant, un maréchal des logis de l'École de pyrotechnie était condamné à trois années d'emprisonnement, et deux de ses complices à un an de la même peine pour avoir soustrait 145 kilogr. de poudre.

Un ouvrier du port comparaît, au mois d'octobre 1901, devant la même juridiction, pour avoir recélé 3,435 kilogr. de cuivre, bronze et laiton, dérobés à l'arsenal. On lui inflige trois ans de prison.

De toutes les causes criminelles sur lesquelles la juridiction des tribunaux maritimes permanents a eu à statuer dans ces derniers temps, la plus importante est sans contredit l'affaire dite des vols

de Ruelle. Elle est certainement appelée à prendre place dans les annales maritimes à côté de l'affaire Rollet.

Elle comprenait 22 prévenus, impliqués à titre d'auteurs, complices ou recéleurs, dont quatorze vols et un faux et usage de faux en écriture publique. Tout le monde a pu voir dans la salle d'audience les pièces à conviction. C'étaient d'énormes blocs de cuivre ou de bronze d'un poids total de 12,000 kilogr. qui, volés à la fonderie de Ruelle, avaient été découverts dans les champs, dans des tas de fumier, dans la rivière la Touvre et chez des recéleurs d'Angoulême, Bordeaux et Périgueux. Tout le monde a pu également entendre M. le commissaire du gouvernement, près le tribunal maritime permanent de Rochefort, se plaindre de ne pas avoir rencontré là où ils devaient se produire des concours qui eussent été précieux pour la découverte de la vérité et accuser le personnel des surveillants techniques de la fonderie de s'être refusé à éclairer la justice.

Pas un des prévenus ne fut épargné par le verdict.

Les 22 coupables furent tous, sans exception, condamnés à la prison :

3 à deux ans et six mois, 1 à deux ans et trois mois, 2 à deux ans, 1 à un an, 1 à dix mois, 2 à huit mois, 1 à six mois, 1 à cinq mois, 4 à quatre mois, 3 à trois mois, 2 à deux mois, 1 à dix jours.

Cette longue énumération de vols et de détournements démontre avec trop d'éloquence, hélas! qu'en admettant que le niveau moral n'ait pas baissé dans la marine, les voleurs continuent cependant à y trouver, quoi qu'en pense et qu'en dise M. de Cuverville, les mêmes facilités qu'autrefois. Encore n'avons-nous cherché nos exemples que dans les archives judiciaires — n'avons-nous signalé que les procès les plus saillants. Mais nous en aurions trouvé de non moins probants dans les archives administratives. Bien des actes coupables, indélicats, incorrects qui ont été étouffés pour éteindre un scandale, pourraient être facilement mis au jour. On pourrait désigner des amiraux qui ont continué à se soustraire à une retenue de logement en vue de laquelle une indemnité spéciale venait de leur être allouée. On pourrait rappeler que dans telle préfecture maritime le gaz des cuisines préfectorales a été, depuis vingt-cinq ans, à la charge de l'État, contrairement à une règle très positive. On pourrait nommer tel capitaine de vaisseau qui, tout

récemment, au moyen de déclarations inexactes, consignées dans des écritures officielles, a pu se faire attribuer des indemnités plus élevées que celles auxquelles il avait réellement droit et qui, en récompense de ces actes que le Code qualifie tout simplement « crimes », a néanmoins obtenu le plus beau commandement de la marine militaire. On pourrait citer cet officier supérieur du commissariat imaginant des déplacements fictifs pour se faire attribuer des indemnités et des frais de séjour qui ne lui étaient pas dus.

Certes, beaucoup de ces actes relèvent plus du parquet que d'un contrôle administratif. Personne ne voudra cependant nier qu'un contrôle organisé sur des bases rationnelles et fonctionnant avec l'appui du chef du Département, ne soit de nature, par l'ordre et la régularité que son intervention procure dans les choses de l'administration et de la comptabilité, sinon à prévenir toujours, du moins à faire découvrir plus facilement bien des fraudes et à en diminuer la fréquence.

Le commissaire du Gouvernement, dans la discussion du projet de loi relatif au contrôle de la marine, avait donc mille fois raison de dire que c'est aux époques où le contrôle, pour une raison ou une autre, n'a pu pleinement fonctionner, que se sont produits avec le plus d'intensité et d'éclat les désordres et les scandales de toutes sortes dans le Département de la marine.

---

## LE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION DE LA MARINE DEVANT LE SÉNAT

### Résumé de la discussion.

La discussion au Sénat de la loi sur le contrôle de l'administration de la marine n'a donné lieu à aucun incident remarquable. Elle s'est prolongée, il est vrai, pendant les trois séances des 13, 17 et 18 février 1902; mais, dès la première, on pouvait s'apercevoir que le siège du Sénat était fait. La commission de la marine et le Gouvernement d'accord sur tous les points demandaient l'un et l'autre au Sénat de voter le texte de la loi tel qu'il était sorti des

délibérations de la Chambre des députés. Ce texte, on le sait, établit dans les arrondissements maritimes un service de contrôle permanent ne relevant que du ministre, il institue, en même temps, un service de missions mobiles qui suppléera le contrôle permanent dans des cas déterminés et une direction du contrôle chargée à la fois de surveiller la marche de l'administration centrale à Paris et de centraliser le travail du contrôle permanent des ports et du service des missions. Le Sénat, après la Chambre, a complètement accepté ce système. Les motifs qui le justifient avaient été merveilleusement exposés par M. le sénateur Combes dans le travail préparé par lui au nom de la commission de la marine. Ce travail datera dans l'histoire de l'administration maritime : il rejette complètement dans l'ombre tous les écrits antérieurs sur la question du contrôle : seuls, dans l'avenir, les collectionneurs et les antiquaires seront excusables de remonter plus haut.

La loi n'a été combattue à la tribune du Sénat que par quatre adversaires : M. Delobeau, sénateur du Finistère, M. Cabart-Danneville, sénateur de la Manche, et, enfin, MM. les vice-amiraux de la Jaille et Cavelier de Cuverville. Ces deux derniers avaient élaboré un contre-projet, aux termes duquel le contrôle permanent des arrondissements maritimes devait être subordonné au préfet et confié au commissariat de la marine, sous la surveillance intermittente d'un contrôle supérieur mobile aux ordres du ministre et exercé par le corps de l'Inspection.

La critique de ce contre-projet avait été faite, de main de maître, par M. Combes, dans son rapport. Les amiraux n'ont, au cours de la discussion orale, apporté aucun argument nouveau à l'appui de leur système, et M. Combes, pour leur répondre, n'a eu qu'à répéter sommairement les excellentes choses qu'il avait écrites. Uniquement préoccupé, d'ailleurs, d'obtenir le vote de la loi, M. Combes ne s'est pas arrêté à certaines objections que son expérience parlementaire lui indiquait comme devant être sans effet sur le Sénat, soit qu'elles ne fussent nullement probantes, soit qu'elles consistassent en personnalités pures, ce qui est un genre peu goûté de la haute assemblée.

Le succès obtenu prouve que l'honorable sénateur a eu raison de passer ces objections sous silence. Mais il est probable qu'elles seront longtemps encore reproduites dans les polémiques des jour-

naux maritimes et, pour ce motif, il ne sera peut-être pas inutile d'y consacrer ici un court examen.

La plus importante de ces objections consistait à dire que le régime de contrôle institué par la loi nouvelle enlevait au préfet maritime, responsable de l'administration de l'arsenal, le seul organe d'information et de surveillance qu'il ait toujours eu à sa disposition et qui n'était autre que le service du commissariat, participant obligé de toutes les opérations administratives. Il a été répondu à cette objection que la responsabilité des préfets maritimes était une responsabilité d'ordre général, ne s'appliquant que d'une façon tout exceptionnelle aux détails de l'administration journalière et que, par suite, l'existence d'un organe spécial n'était pas nécessaire pour défendre cette responsabilité. On aurait pu facilement ajouter que la loi nouvelle ne contenait pas un mot relatif aux attributions du commissariat de la marine et, par suite, ne pouvait être incriminée d'amoindrir les attributions de ce corps. Cet amoindrissement résulte de décrets, les uns antérieurs, les autres postérieurs au dépôt du projet qui est devenu la loi nouvelle. Si ces décrets ont été rendus, ce n'est donc point par une conséquence de ladite loi : tous les principes que celle-ci consacre sont des principes vieux de plus d'un siècle et la surveillance administrative du commissariat sur les services dépensiers a longtemps existé concurremment avec eux.

La suppression de cette surveillance ne tient nullement à son incompatibilité avec la permanence, dans les ports de guerre, d'un contrôle fonctionnant pour le compte du ministre. Elle tient à la complication que le rouage supprimé mettait dans l'administration des arsenaux, sans que cette complication fût compensée par aucun avantage. C'est, du reste, une idée fort discutable de soutenir que ladite surveillance eut pour but de sauvegarder la responsabilité du préfet. Elle avait beaucoup plutôt pour but de sauvegarder la responsabilité du commissaire général, liquidateur et ordonnateur des dépenses de tous les services en même temps que centralisateur de la comptabilité de l'arsenal. Elle devait donc disparaître du jour où la répartition des attributions administratives était faite autrement entre les chefs des différents services. Mais, dans cette répartition, il n'a été nullement touché aux attributions du préfet maritime et on ne voit pas comment MM. de la Jaille et de Cuverville peuvent,

avec quelque apparence de raison, prétendre que la responsabilité du préfet est plus exposée aujourd'hui qu'elle ne l'était avant.

Le Sénat n'a pas cru que cette prétention fût sérieuse : il a très bien senti en revanche que la responsabilité du ministre de la marine était engagée au premier chef par la marche de l'administration dans les arsenaux et que, par suite, le contrôle de cette administration devait être, avant tout, un contrôle ministériel. Les adversaires de la loi n'auraient pu gagner leur cause qu'en démontrant qu'il était inutile pour le ministre de savoir comment l'argent des contribuables est employé dans les ports de guerre. Cette démonstration n'a même pas été tentée et on a préféré, par une diversion habile, discourir sur l'organisation du contrôle au Département de la guerre, au Département des colonies et au Département des finances. Tandis donc que M. le vice-amiral de Cuverville déclarait avec emphase que « l'inspection des finances était la « première inspection du monde », M. le sénateur Cabart-Danneville éprouvait le besoin de venir à la rescousse et exposait doctement ce qui suit : « Comment est organisée, à l'heure actuelle, « l'inspection des finances ? Il y a, en tête, les inspecteurs géné- « raux, puis, dans les services financiers, si vous prenez, par « exemple, les contributions directes, vous avez le directeur, ayant « sous ses ordres des inspecteurs qui prennent son attache, qui « agissent suivant ses ordres et qui lui permettent d'avoir tous les « détails concernant sa direction. Dans les contributions indirectes, « vous retrouvez la même organisation. Pour les douanes, il en « est de même. Pour l'enregistrement, les inspecteurs et les sous- « inspecteurs sont dans la main de la direction. Or, le projet « de MM. les amiraux de la Jaille et de Cuverville est identique- « ment calqué sur l'organisation financière. » Ces considérations ne paraissent pas avoir produit une grande impression sur le Sénat. La haute assemblée n'a pas aperçu l'analogie qui, suivant M. Cabart-Danneville, existe entre la perception des cotes mobilières, des droits de timbre ou des droits de douane et la construction d'un cuirassé, d'un torpilleur ou d'un sous-marin. Elle n'a pas été convaincue non plus qu'entre une préfecture maritime et une direction des contributions directes, la ressemblance fut des plus frappantes. Son scepticisme à cet égard n'a rien qui surprenne.

Si l'on fait abstraction des attributions militaires du préfet maritime, la seule fonction civile qui puisse, sans trop de fantaisie, être comparée à la sienne, c'est celle des préfets de département. Un arrêt du Conseil d'État du 23 avril 1840, dit formellement des préfets maritimes que ce sont de véritables préfets, spécialement détachés à la gestion des affaires maritimes dans les parties du littoral où ces affaires atteignent une importance trop considérable pour qu'elles puissent être confiées aux préfets ordinaires. Et l'on enseigne, du reste, dans les écoles d'administration, que « les « préfets maritimes, non seulement portent une dénomination « semblable à celle des fonctionnaires préposés aux circonscrip- « tions départementales, mais encore exercent des attribu- « tions analogues et parallèles sur un territoire où les premiers « sont sans autorité. » Voilà ce que MM. de Cuverville et de la Jaille auraient bien dû savoir et, le sachant, ils n'auraient pas été tentés d'aller chercher dans les directions départementales des administrations financières un modèle de contrôle qui n'a pas plus le caractère préfectoral qu'il n'a le caractère ministériel. Peut-être aussi M. de Cuverville aurait-il évité par là de tomber dans de bizarres contradictions. N'est-il pas contradictoire, en effet, d'exalter outre mesure la responsabilité des préfets maritimes, et de soutenir, en même temps, que, loin de pouvoir tout se permettre dans l'étendue de son arrondissement maritime, le préfet n'est guère autre chose qu'un intermédiaire entre le chef du Département et les chefs de service ? Un intermédiaire ! M. l'inspecteur en chef Prigent avait dit jadis : un transmetteur d'ordres ! et plusieurs amiraux avaient trouvé, paraît-il, l'expression osée. M. de Cuverville la reprend à son compte ; mais elle n'en devient pas plus conforme aux faits pour cela et, en tout cas, elle permet de faire remarquer à l'amiral que, pour remplir une fonction de simple intermédiaire, il n'est nullement indispensable d'avoir une armée de surveillants ou de contrôleurs à sa disposition.

Un autre grief de l'amiral de Cuverville contre la loi est que le projet n'en aurait été communiqué ni au comité des inspecteurs généraux, ni au conseil supérieur de la marine, ni au chef d'état-major général. Ce grief de pure forme perd beaucoup de son importance si l'on veut bien considérer que le contrôle étant destiné surtout à garantir la responsabilité du ministre, personne ne saurait

être plus compétent que le ministre lui-même pour l'organisation d'un tel rouage. Le comité des inspecteurs généraux, le conseil supérieur de la marine et le chef d'état-major général sont fort qualifiés, sans doute, pour émettre des avis sur des questions d'ordre militaire ; mais l'institution du contrôle ne dépend pas avec évidence de cet ordre de questions et on comprend très bien que le ministre n'ait pas songé à provoquer un avis qui ne lui aurait probablement apporté que peu de lumière et qui, en tout cas, n'était nullement obligatoire pour lui.

L'amiral de la Jaille a contesté de son côté qu'il fût réellement nécessaire de prévoir dans les cadres deux contrôleurs généraux de 1re classe. Il faut cependant reconnaître que la présence d'un contrôleur général de 1re classe à la direction du contrôle et celle d'un haut fonctionnaire de même grade au service des missions seront parfaitement justifiées et par la mission coordinatrice qui incombera au premier pour tout le service du contrôle et par la fonction de police que le second pourra être appelé à exercer sur les contrôleurs résidents des ports dont la vigilance sera ainsi mieux tenue en éveil.

Nous ne nous arrêtons pas aux réflexions que M. Delobeau, sénateur du Finistère, a présentées sur l'augmentation de dépenses que doit entraîner l'application de la loi nouvelle. Il a chiffré cette augmentation à 130 et quelques mille francs, alors que M. le rapporteur Combes ne l'évaluait de son côté qu'à 50,000 francs. C'est M. Combes qui avait raison et, du reste, M. Delobeau n'a pas contesté ce dernier chiffre, quand il a été produit à la tribune. Tout porte à croire que l'honorable maire de Brest n'attachait lui-même qu'une importance médiocre à ses observations. Il est évident, en effet, que, pour une meilleure organisation du contrôle de l'administration de la marine, chicaner sur quelques dizaines de milliers de francs, c'est singulièrement comprendre la portée économique de la réforme qui est en cause. Le Sénat ne pouvait prendre au sérieux de pareils arguments.

Et maintenant, la loi est votée. Il s'agit de passer à son application. Cette loi donne au futur contrôle de la marine l'appui dont il avait besoin à l'extérieur. Les entraves que les services contrôlés mettaient au fonctionnement de l'ancienne inspection permanente sont désormais brisées. Espérons que le nouveau corps saura com-

prendre les devoirs que cette situation lui impose. C'est d'une loi de la République qu'il tiendra sa mission. A lui de savoir mériter la confiance que le Parlement lui a témoignée !

Puisse-t-il ne pas perdre de vue que la liberté et l'indépendance sont les principes de son institution ! Qu'il se défende des réglementations exagérées ! Affranchi de toute subordination envers le commandement, qu'il se garde de se forger des chaînes de sa propre main et de se mettre lui-même au maillot !

---

## CONSIDÉRATIONS DIVERSES

### à propos de la loi votée, portant organisation du Contrôle de l'Administration de la marine.

---

*Importance de la question du contrôle.*

Les polémiques parfois très vives, auxquelles a donné lieu la question du contrôle administratif dans la marine ont perdu de leur intérêt pratique, puisque les Chambres ont voté la loi organique de ce contrôle. Il n'est pas inutile cependant, ne fût-ce que pour montrer dans quel esprit cette loi a été votée, d'analyser les discours qui ont été prononcés à cette occasion, dans les séances des 13, 17 et 18 février 1902, au Sénat, et d'en dégager la philosophie.

Les débats ont pris une ampleur qui prouve, mieux que tous les raisonnements, l'importance des principes mis en discussion et les graves conséquences que chacun leur attribuait. Les fonctionnaires du contrôle ne peuvent qu'être reconnaissants à tous ceux, amis ou adversaires, qui ont ainsi démontré la puérilité des attitudes dédaigneuses qu'avaient cru devoir adopter, à l'égard de l'inspection de la marine, certains de ses détracteurs. Il est bien loin le temps où un préfet maritime, aveuglé par la passion, et mal conseillé sans doute, présentait à la commission extraparlementaire, comme un élément négligeable le service du contrôle ! Quel chemin parcouru

depuis huit ans ! Au cours des débats du mois de février 1902, nul orateur ne s'est avisé de recourir à d'aussi piètres arguments. Ce qui s'est fait jour, en revanche, ce qui a inspiré les oppositions les plus vives, c'est l'appréhension manifeste de voir porter atteinte aux droits du commandement dans la personne des préfets maritimes. Des autres critiques dirigées contre le projet de loi nous avons peu de choses à retenir, car tout a été dit ou écrit sur ce sujet ; mais il nous faudra insister sur la situation que la loi a entendu consacrer du fait de l'organisation d'un contrôle résident et indépendant au chef-lieu de chaque préfecture maritime.

*Mise en discussion de la loi sur le contrôle.*

Tous ceux qui professent que l'autorité militaire est indivisible et que dans toutes ses manifestations elle doit échapper à la critique et aux observations se berçaient de l'espoir que le projet de loi voté en juillet 1900 par la Chambre des députés ne viendrait pas en discussion devant le Sénat avant la fin de la session.

La désignation de M. Combes en qualité de rapporteur, les discussions intervenues au sein de la commission de la marine et le dépôt très rapide du remarquable rapport de M. Combes dissipèrent brusquement les illusions que dix-huit mois d'attente avaient singulièrement entretenues.

*L'opposition se manifeste.*

Les adversaires du contrôle multiplièrent alors tous les moyens de défense pour barrer la route au projet de loi.

Dès que le président du Sénat l'eût mis en délibération, M. l'amiral de Cuverville demanda la parole contre l'urgence. Sans cette intervention, l'urgence était acquise, puisque la Chambre des députés l'avait déclarée et qu'elle était demandée par la commission de la marine, d'accord avec le Gouvernement.

*Demande de renvoi à la commission des finances.*

En même temps, M. Delobeau, sénateur du Finistère, soulevait une question préjudicielle. Le vote de la loi sur le contrôle de la marine devant, disait-il, entraîner une augmentation de dépenses,

le renvoi du projet à la commission des finances s'imposait préalablement à toute discussion.

Ce renvoi, étant donnée la date des débats, équivalait à l'enterrement du projet et il était surprenant de voir formuler inopinément et à la dernière heure semblable proposition par M. Delobeau qui, depuis plusieurs mois, collaborait à l'étude de la question.

M. Combes fit très habilement ressortir ce point de vue qui donnait bien à la proposition de renvoi un caractère de procédé dilatoire; il fit ensuite observer qu'on se trouvait en face d'une dépense intégralement déterminée et dont le Sénat pouvait aisément apprécier l'importance autant que l'opportunité.

Étant donnés les termes de l'article 22 du règlement, la demande de M. Delobeau présentait un côté spécieux, susceptible d'embarrasser le Sénat. Le ministre intervenant fit observer qu'en votant la loi on ne votait pas par là même les crédits nécessaires à son application, qu'il faudrait ensuite demander des crédits à la Chambre et que le Sénat pouvait, par conséquent, se dispenser du renvoi à la commission des finances.

M. Cabart-Danneville s'employa de son mieux à embrouiller la question, en signalant que le ministre des finances n'avait pas contresigné le projet, mais il manqua son but et fournit involontairement un argument de plus à M. Combes, lequel montra dans cette absence de signature la preuve péremptoire qu'il n'y avait pas imputation de crédits par le seul fait du vote du projet.

*Cette demande est rejetée.*

Il fallut, pour sortir de l'imbroglio, mettre aux voix la demande de renvoi à la commission des finances; elle fut rejetée par 133 voix contre 122, après scrutin public et pointage[1].

La première ligne de fortifications dressée par les adversaires du contrôle permanent se trouvait renversée, mais le projet l'avait échappé belle.

*L'amiral de Cuverville contre l'urgence.*

La parole est à M. de Cuverville contre l'urgence; c'est par cette

[1] Le vote de l'urgence, s'il avait eu lieu avant tout débat, aurait fait écarter cette discussion oiseuse, sans intérêt, et, comme on l'a dit, purement dilatoire.

formule sacramentelle que s'ouvrit la deuxième phase de la lutte.

Le projet de loi, dit l'amiral de Cuverville, est l'œuvre de M. Lockroy mise au point par la direction du contrôle, sans avis des hauts conseils de la marine; il est contraire aux conclusions formulées par la commission de la Jaille et la commission extraparlementaire dont M. Bouchard a dirigé les travaux avec tant de distinction. Ici, sous prétexte de panser les blessures que lui avaient causées les mordantes critiques de M. Combes, l'amiral couvre M. Bouchard de fleurs. Trop de fleurs, pourrait-on dire, car s'il est avéré que M. Bouchard donne l'exemple de toutes les vertus publiques et privées, il eût été excessif, cependant, de vanter son impartialité au cours de l'enquête. Très prudemment, M. de Cuverville n'insiste pas sur ce point particulier.

Après cette digression en faveur de l'athlète du commissariat et du commandement, l'amiral soutient que le contrôle administratif ne devrait être organisé qu'après l'organisation de toute l'administration maritime.

Assertion bien étrange, puisque le ministre, au nom duquel le contrôle doit remplir sa mission, aura toujours besoin de ce représentant de la loi dans l'arsenal quelle que puisse être l'organisation adoptée.

L'orateur, emporté par l'ardeur de ses convictions, aborde le fond du sujet. D'après lui, le vote du projet venant après le décret qui a donné aux directions leur autonomie administrative privait le préfet maritime de tout moyen de surveillance relativement à l'emploi de *ses* dotations budgétaires.

Qu'il soit permis de souligner l'adjectif possessif employé par l'amiral. Ce n'est rien, en apparence, ce petit mot, et c'est pourtant quelque chose de très caractéristique : on y discerne l'expression involontaire de cet esprit absolu, de cette exagération du moi qui, chez les officiers généraux de la marine a, trop souvent, gâté d'incontestables mérites. De même qu'il disait jadis mon état-major, mon équipage, mon bâtiment, mon escadre, mon arrondissement, l'ancien commandant en chef attribue au préfet maritime la possession des dotations budgétaires. Il oublie, sur ce point, la réglementation qui, très sagement, a confié au préfet maritime un rôle de direction supérieure sans le charger des détails et de la gestion des crédits.

M. de Cuverville rejette encore l'urgence parce qu'il veut un débat approfondi.

*M. Combes demande l'urgence.*

M. Combes riposte avec raison que dans le projet sur l'organisation du contrôle, il y a peu de matières sujettes à controverse; tout se résume en une grande question à trancher, à savoir : le principe même du contrôle permanent et cette question, il suffira d'une délibération pour la résoudre. Dans le contre-projet déposé par MM. de Cuverville, de la Jaille, Cabart-Danneville, etc., il en est de même : il y a une idée fondamentale sur laquelle tout repose, celle de savoir si le préfet maritime ne sera pas assujetti à un contrôle résidant au port chef-lieu et ne relevant que du ministre. Entre l'idée du projet et celle du contre-projet, le Sénat n'aura qu'à choisir. On se trouve, au surplus, en face d'un texte déposé, il y a trois ans, à la Chambre, voté par elle il y a dix-huit mois déjà et qui, depuis six mois, est soumis à l'examen de la commission de la marine, la question est donc bien connue et ce n'est pas un vote de surprise qu'on demande en ce moment.

*L'urgence est déclarée.*

Après ce discours qui dissipe toute équivoque, le Sénat, sur la demande de la commission et du Gouvernement, prononce l'urgence de la discussion; les escarmouches ont pris fin, le corps à corps décisif commence.

*Discussion générale. — M. Combes, rapporteur, établit la nécessité d'une forte organisation du contrôle.*

Interrompu le 13 février, l'examen du projet de loi sur l'organisation du contrôle de la marine reprit le 17 du même mois, par un discours de M. Combes, qui ouvrit la discussion générale en précisant, avec une merveilleuse netteté, la nature et la portée des principes contenus dans le texte présenté au Sénat par la commission et le Gouvernement.

Nécessité de fortifier par une disposition législative la situation du contrôle sans cesse menacé dans son existence; définition précise de la mission du contrôle là où s'accomplissent des actes administratifs pouvant engager la responsabilité ministérielle; nécessité

d'un service central complété par un service de missions et d'études au ministère de la marine ; nécessité non moins impérieuse d'un contrôle permanent dans les ports.

Tous ces points furent établis par le rapporteur dans un langage éloquent et sobre, avec une grande hauteur de vues et une remarquable propriété d'expressions. M. Combes mit le Sénat en garde contre l'inanité de cette fiction décorée du nom de surveillance administrative et grâce à laquelle le commissariat a pu, durant un demi-siècle, entraver la marche des services sans aucun profit pour le Trésor ni pour la marine. L'autonomie administrative accordée aux directions des arsenaux a d'ailleurs fait disparaître cette tutelle ; il importe de ne pas la restaurer sous le nom de contrôle du préfet ; ce serait faire à ce dernier une situation privilégiée vis-à-vis du ministre, puisque le chef du Département, le véritable responsable, moins heureux que son subordonné, serait moins garanti et moins renseigné que lui. Le préfet maritime doit, comme tout le monde, obéir à la loi, et ce n'est pas faire échec au commandement que de placer dans chaque arrondissement un représentant du ministre chargé de veiller à l'observation de la règle et de signaler au besoin les manquements.

Le rapporteur expliqua, en peu de mots, pourquoi le contrôle de la guerre et celui des colonies ne peuvent être que mobiles en raison de la dispersion et de la multiplicité des centres administratifs ; pourquoi le contrôle des inspecteurs des finances est mobile parce qu'il s'applique plus aux caisses et aux comptabilités qu'aux actes d'administration. Il montra que dans la marine qui concentre sur un petit nombre de points tous ses moyens d'action, il fallait au contraire un contrôle permanent.

M. Combes conclut par un chaleureux appel en faveur des contribuables qui ont besoin, en face des charges sans cesse grandissantes, de savoir qu'on fait un judicieux emploi des produits de l'impôt.

*M. de Cuverville combat le projet qui menacerait l'autorité des préfets.*

La réponse de M. de Cuverville n'est qu'un long plaidoyer en faveur de l'omnipotence des préfets maritimes. L'honorable amiral ne semble pas admettre qu'un préfet maritime puisse obtenir des

directeurs eux-mêmes, ses subordonnés, tous les renseignements nécessaires à la bonne marche du service, il a une confiance plus grande dans un intermédiaire. Il oppose le contrôle du préfet à celui du ministre. Sans en avoir conscience, il laisse percer le souci de constituer chaque arrondissement en un fief indépendant où un amiral (nécessairement vertueux et impeccable) pourrait, sans craindre les rappels au règlement et les avertissements malencontreux, disposer à son gré des hommes et des choses. Il montre la responsabilité du préfet maritime engagée dans la défense de son arsenal et insiste sur ce point comme si le contrôle de l'administration avait à s'immiscer dans les attributions de cette nature. M. de Cuverville en veut au contrôle parce que des articles de journaux ont attaqué son administration à Cherbourg, il lui en veut parce que les inspecteurs n'ont pas admis l'ingérence du préfet maritime dans la direction à donner à leur fonction propre; pour l'amiral, quiconque signale au ministre les erreurs ou les fautes d'un préfet maritime fait de la délation; un si haut personnage doit avoir un contrôle dont il dispose à son gré, sauf au ministre à faire surveiller ce contrôle par un contrôle supérieur mobile.

Il fut évident pour les esprits les moins prévenus que M. de Cuverville se préoccupait principalement de sauvegarder la suprématie absolue du pouvoir militaire dans les arsenaux; il semblait, à l'entendre, que la marine en général et les arsenaux en particulier ne fussent faits que pour le préfet maritime.

Le Sénat, par 202 voix contre 44, décida qu'il passerait à la discussion des articles.

*Discussion des articles.*

Cette discussion s'ouvrit immédiatement; elle occupa la fin de la séance du 17 février et toute celle du 18.

MM. de Cuverville et de la Jaille, secondés par M. Cabart-Danneville, disputèrent le terrain pied à pied; ils cherchèrent, à propos de chacune des dispositions de la loi, le point faible qui permît de renvoyer le projet à la Chambre où à la commission; nous ne suivrons pas le détail de cette lutte dans laquelle chacun des partis en présence mit une égale énergie.

Déjà M. de Cuverville, apostrophant le directeur du contrôle, commissaire du Gouvernement, l'avait désigné comme un coupable,

parce que M. Châtelain avait signalé à la Chambre la recrudescence de désordres et de vols qui coïncida, entre 1835 et 1844, avec la suppression du contrôle permanent.

La réponse très nette du commissaire du Gouvernement mit fin à l'incident.

A son tour, M. de la Jaille fit un crime à M. Châtelain d'avoir inspiré le projet de loi, comme aussi d'avoir provoqué certaine dépêche ministérielle, qui le rappelait jadis à l'ordre, lui préfet maritime, pour s'être immiscé dans le fonctionnement du contrôle.

Ces personnalités furent-elles du goût du Sénat ? Nous ne le pensons pas ; en tout cas, le ministre revendiqua hautement la responsabilité du projet de loi et de la dépêche en question.

### *Vote de la loi.*

Le contre-projet de l'amiral de Cuverville, de l'amiral de la Jaille et de plusieurs de leurs collègues tendant à instituer dans les ports un contrôle subordonné aux préfets et complété par un contrôle supérieur mobile ne relevant que du ministre fût écarté par 204 voix contre 42. Tous les amendements successivement présentés eurent le même sort, et, après que le ministre eût promis d'apporter des tempéraments à l'application des nouvelles limites d'âge, l'ensemble du projet de loi fut voté par 206 voix contre 49.

### *Le vote de la loi garantit l'intérêt administratif contre l'omnipotence du pouvoir militaire.*

Après avoir ainsi résumé sommairement les débats, nous voudrions en dégager les idées maîtresses, mettre en pleine lumière la pensée du législateur et celles des adversaires du projet. Quelques passages des discours fixeront vite les esprits à cet égard.

Dans l'exposé des motifs de son contre-projet, l'amiral de Cuverville avait signalé comme particulièrement *fâcheuse* l'indépendance des contrôleurs résidents vis-à-vis du préfet maritime. Dans ses nombreux discours au Sénat, la même préoccupation s'affirme à chaque instant.

« Comment voulez-vous que si une fois, deux fois, trois fois le « contrôle permanent met le préfet en échec sur une question liti- « gieuse, comment voulez-vous, dis-je, que celui-ci conserve vis-à-

« vis de ses subordonnés, le prestige nécessaire à l'exercice de son « autorité ? » (Séance du 18 février 1902, page 228 du *Journal officiel* du 19).

Et un peu plus loin : « Le projet ministériel respire un esprit « antimilitariste qui ne me surprend pas à l'heure actuelle et je ne « le considère pas comme viable. »

Enfin : « Je demande au Sénat de ne pas consacrer par son vote « l'esprit de défiance et de suspicion jeté sur les préfets mari- « times. »

Ces quelques extraits auxquels il serait facile d'en ajouter d'autres démontrent surabondamment que la question posée devant le Parlement et résolue par lui est celle des rapports du pouvoir civil représenté par le ministre et ses délégués avec le pouvoir militaire représenté par les amiraux, c'est un aspect nouveau de la lutte traditionnelle de la plume et de l'épée.

Le Sénat a voulu, comme la Chambre, confirmer ce que M. Combes avait dit avec tant de force : « Il n'est en République qu'une auto- « rité souveraine, la loi. Les plumes blanches du préfet maritime, « comme celle du général commandant un corps d'armée, sont « tenues de s'incliner devant elle. »

. . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

« Les gouvernements les plus despotiques..... ont été les plus « résolus à vouloir l'indépendance de l'inspection. »

Le ministre, M. de Lanessan, intervenant à son tour pour combattre le contre-projet qui subordonnait au préfet maritime le contrôle résident des arsenaux, s'exprimait en ces termes : « On veut « donner aux préfets maritimes une autorité que jamais personne « ne leur a concédée, ni Colbert sous Louis XIV, ni le premier « Empire, ni la Monarchie absolue, ni la Monarchie de Juillet, ni le « second Empire. »

### *Histoire des organisations successives de nos arsenaux.*

Nous voudrions commenter brièvement les assertions contenues dans ces divers extraits des discours relatifs à l'organisation du contrôle de l'administration de la marine et montrer, à la lumière de l'histoire, que les corps militaires ont constamment tendu à la suprématie dans toutes les parties du service. On verra combien il

importe, pour assurer le bon fonctionnement de l'établissement naval, de garantir une part d'influence aux représentants des intérêts administratifs et financiers de l'État.

*Organisation sous Louis XIII.*

Du jour où le pouvoir royal se décida à organiser une marine de guerre permanente, que les progrès de l'artillerie différenciaient de plus en plus de la marine du commerce, il abolit les privilèges de l'amirauté et concentra dans un petit nombre de ports, les moyens d'action nécessaires à la constitution de la flotte. Le règlement du 29 mars 1631 sur la marine du Ponant groupa les vaisseaux à Brouage, Brest et le Havre et mit, dans chacun de ces ports, un chef d'escadre commandant à la mer, un commissaire général chargé de diriger toute l'administration et secondé par un capitaine de port.

*Organisation des arsenaux d'après les idées de Colbert.*

Lorsque Colbert eût décidé Louis XIV à marcher dans la voie tracée par Richelieu et Mazarin, il s'inspira de principes analogues à ceux qui avaient guidé les rédacteurs du règlement de 1631 : il maintint une distinction très nette entre la flotte armée et le service de l'usine navale et il est intéressant de constater qu'après des fortunes diverses l'organisation contemporaine de la marine tend, peu à peu, à revenir à cette division du service avec les tempéraments que comportent les conditions actuelles. Les fondateurs de la marine, avec cette claire notion des choses qui est la caractéristique du véritable génie, du premier coup, avaient vu juste.

*Unité dans la direction de l'arsenal,*
*mais pas d'ingérence des officiers militaires dans cette direction.*

L'ordonnance du 5 avril 1689, œuvre de Colbert et de son cousin Colbert de Terron, intendant à Rochefort et à laquelle d'Estrées, Tourville, Château-Renault avaient collaboré, ne parut que sous le ministère de Seignelay mais elle traduisit fidèlement la pensée du grand ministre en établissant une séparation bien tranchée entre le civil et le militaire ou, pour emprunter le langage du temps, entre la plume et l'épée. A l'épée, les fonctions exclusivement militaires et maritimes, les fatigues et les dangers, mais aussi les honneurs et la gloire ; à la plume, une condition moins brillante, mais l'exercice

du pouvoir dans les arsenaux, c'est-à-dire le soin de constituer la flotte et de l'administrer. Les ateliers, bureaux, chantiers, ne relevaient que de l'intendant secondé par des officiers de port et des commissaires. Colbert voulait que les militaires eussent le loisir de s'instruire dans leur art, il se méfiait beaucoup de leurs tendances dépensières; enfin, comme Malouet le fait justement observer dans ses Mémoires : « Il voulut être entièrement le maître de son administration parce que le ministre en répond en son propre et privé « nom et qu'il ne répond pas de même du succès des batailles « quand il a mis entre les mains des militaires tout ce qu'il faut « pour les gagner[1]. »

Le système qui tend à exclure plus ou moins complètement les officiers militaires de l'administration des arsenaux a passé dans l'organisation de la marine anglaise; en France, il n'a pas empêché la marine de jouer le rôle le plus considérable et le plus glorieux qu'il lui ait été donné de remplir. On ne peut oublier qu'au mois d'août 1693, un an après le désastre de La Hougue, il y avait, en rade de Toulon, sous les ordres de Tourville et de d'Estrées, une armée navale de 87 bâtiments comptant 3,000 officiers et 70,000 hommes d'équipage.

Il s'en fallait cependant de beaucoup que l'œuvre de Colbert fût parfaite : il y avait, dans les attributions de contrôle confiées aux officiers civils, des droits exorbitants tel que celui emprunté à la législation hollandaise et qui chargeait l'intendant ou le commissaire de la force navale de juger la conduite des officiers commandant les vaisseaux pendant le combat : c'était vraiment excessif.

D'un autre côté, la marine se privait, en partie, de l'expérience acquise à la mer par les officiers et, c'était si bien là le point faible du système, qu'on s'efforça d'y remédier en faisant appel aux lumières des Duquesne et des Duguay-Trouin, ou encore en confiant à d'anciens officiers, tels que Desclouzeaux, de Mauclerc, de Vauvré, Hocquart de Champerny, les fonctions d'intendant qui, dans l'esprit de l'ordonnance, devaient incomber exclusivement à des civils, à des magistrats de l'ordre administratif.

[1] L'intendant, représentant du pouvoir central, garantissait l'observation de ses ordres par le seul exercice de sa fonction, ainsi le droit de contrôle du roi et du ministre sur les dépenses de la flotte était assuré dans des conditions très rigoureuses qu'aucune autre organisation ne saurait au même degré réaliser.

*La lutte de l'épée contre la plume.*

Peu à peu, grâce à l'influence que leur donnaient leur origine aristocratique, leurs brillants services de guerre et leur compétence technique, les officiers d'épée s'efforcèrent de dominer en fait les officiers de plume auxquels le règlement conférait le droit exclusif de diriger les travaux et les dépenses, mais qui appartenaient le plus souvent à la bourgeoisie ou à la roture et qui rendaient des services d'ordre plus modeste. Intendants, commissaires et écrivains, officiers de port et constructeurs eurent d'ailleurs à faire face à des difficultés inouïes dans les dernières années du règne de Louis XIV et pendant la Régence. L'état des finances publiques réduisit alors les arsenaux à un état de détresse inexprimable et l'administration se trouvait prise entre les exigences des officiers commandant les vaisseaux qui voulaient des hommes, des approvisionnements et des fonds et les fins de non-recevoir que les ministres opposaient à toute réclamation. Des intendants dévoués allèrent jusqu'à faire des avances d'argent sur leur fortune personnelle : La pénurie du Trésor et le régime d'expédients qui en fut la conséquence contribuèrent à attiser les luttes entre la plume et l'épée : les périodes de paix durant lesquelles les militaires encombraient les ports sans pouvoir y exercer leur activité ne firent qu'augmenter les tiraillements.

Les officiers de la flotte auxquels on demandait parfois plus de quartiers de noblesse que de connaissances pratiques de leur métier, se sentant soutenus à Paris, commencèrent à traiter de haut les corps civils. En 1750, M. Hocquart de Champerny, intendant de Brest, s'étant marié, le commandant de la marine lui fit rendre des honneurs militaires à son retour au port, mais il faut voir de quel ton dédaigneux il s'exprime en rendant compte de ce fait au ministre : « Les honneurs que l'on rend aux dames sont regardés « sans conséquence, écrit-il, aussi j'espère que vous approuverez « ceux que j'ai fait rendre à M^me^ l'Intendante. »

A partir de 1757, les questions d'uniforme et d'assimilation vinrent encore envenimer les choses.

A Toulon, le commandant intérimaire de la marine, M. de Mons, très infatué de sa noblesse et de son caractère militaire, refusa de

rendre les honneurs funèbres au commissaire général Levasseur qui venait de mourir après cinquante ans de services éminents.

A Brest, l'intendant, M. de Ruiz Emlilo, hésite à circuler dans l'arsenal, son arsenal, parce qu'il ne dispose pas de la force armée et qu'il craint d'être insulté par des officiers.

En même temps, les officiers de marine du grand état, c'est-à-dire appartenant à la noblesse ou provenant des gardes de la marine, luttent obstinément contre l'admission dans les états-majors des officiers du petit état, c'est-à-dire n'ayant pas cette origine.

*L'autorité du pouvoir militaire va grandissant.*

L'arrivée aux affaires de ministres futiles comme Maurepas, sceptiques à l'endroit du rôle de la marine comme Berryer, ou favorables à la suprématie des militaires comme Choiseul et Sartines aggrava singulièrement la situation.

Une décision du 17 juin 1745 donna à la fonction de commandant de la marine dans le port un caractère qui lui avait manqué jusque-là ; au lieu d'être exercée par le plus ancien des commandants de vaisseaux, ce qui amenait des changements incessants, la fonction devint permanente : le commandant de la marine secondé par un état-major nombreux s'efforça d'attirer peu à peu à lui l'administration des arsenaux.

*Organisation de* 1765. — *L'administration civile passe au second plan.*

M. de Choiseul avait pris la direction du ministère : il sut obtenir des fonds qui depuis trop longtemps faisaient défaut, les mises en chantiers et les armements rendirent un peu de vie à la marine. Entouré à Versailles d'un essaim d'officiers dont l'Académie de marine, récemment instituée, avait développé le savoir et qui l'initiaient aux choses maritimes, M. de Choiseul se décida à modifier complètement l'organisation des ports. En vertu de l'ordonnance du 25 mars 1765, le commandant de la marine obtint la correspondance directe avec le ministre, il n'eût pas encore la direction des travaux, mais l'administration devait lui rendre compte de l'état des vaisseaux et de toutes les opérations du port. Pour occuper les officiers non embarqués, le commandant pouvait les distribuer aux constructions, refontes et radoubs, les charger de

la visite des bâtiments désarmés; leurs critiques et leurs observations étaient adressées à l'intendant dont le service de travaux fût désormais soumis au contrôle d'une foule d'officiers subalternes; le domaine strictement administratif échappait seul à cette ingérence. L'intendant devait en outre se concerter avec le commandant de la marine pour les armements et il y eût également partage d'attributions dans les soins de conservation du port et de la rade.

L'ordonnance, en définitive, substituait la *dualité* de pouvoirs à l'*unité* qui faisait un des mérites de l'ancien règlement; on utilisait mieux le personnel militaire, mais on organisait le conflit. Le pouvoir civil débordé, sentit son autorité s'affaiblir d'année en année et, devenu incapable de résister aux consommations, il perdit sa principale raison d'être. Si un chef supérieur avait été chargé, dans chaque port, de coordonner les efforts divergents et trop souvent opposés des militaires et des civils, l'organisation de 1765 aurait pu donner des résultats satisfaisants, mais il eût fallu considérer l'intendant comme le chef commun des uns et des autres et c'est ce que l'épée n'aurait pas admis.

*Organisation de* 1772. — *Désordre.*

L'ordonnance du 18 février 1772, préparée par le ministre de Boyne, mit le comble au désarroi et bouleversa toute la marine: elle groupa le personnel d'officiers et de marins en huit régiments entre lesquels se partageaient les vaisseaux et tout le matériel. Cette conception bizarre qui traitait l'unité de combat comme un accessoire au lieu d'en faire la base de tout le service fut, dit-on, inspirée par le souci de donner aux officiers militaires un droit direct d'inspection sur toute chose, mais elle était pleine de confusion et inadéquate. Sous prétexte de se renseigner, les officiers militaires se mêlèrent à tout, arrêtèrent tout; les régiments, d'un port à l'autre, s'entendirent pour dissimuler à l'intendant les travaux et les consommations; ils allèrent jusqu'à exclure du conseil d'administration du port l'ingénieur-constructeur en chef, même quand on y traitait des questions de travaux.

Déconcerté par le mal qu'il avait fait, M. de Boyne crut trouver un palliatif dans la fusion en un seul corps des officiers de port, des commissaires et des ingénieurs-constructeurs. Cet essai ne fit qu'accroître le mécontentement.

1776. — *Les officiers militaires absorbent tous les pouvoirs.*

Pour sortir de passe, M. de Sartines, dès son arrivée au pouvoir, en revint, par ordonnance du 5 novembre 1774, aux dispositions de celles de 1765; puis, cédant aux sollicitations des officiers militaires, il fit passer entre leurs mains, par ordonnance du 27 septembre 1776, toute la partie du service relative aux travaux. Le motif allégué c'était l'universalité de leurs connaissances. Il n'y eut même plus de représentant du corps d'administration à bord des vaisseaux. Ainsi, les officiers combattants se chargeaient de tout diriger; non seulement le combat et la navigation, ce qui était légitime, mais encore la construction, l'armement, l'administration et la comptabilité des vaisseaux, services auxquels des corps spéciaux étaient chargés de pourvoir. Comme le fait observer M. Lacoudrais, « on retirait aux « hommes d'art la direction supérieure des constructions navales et « au corps administratif la comptabilité du service à la mer pour « transférer l'une et l'autre attribution aux officiers de vaisseau [1]. »

Théoriquement, l'intendant conservait les attributions purement administratives dans le port, mais c'est une erreur que de prétendre séparer l'administration de l'action soit militaire soit technique, les deux ordres de fonctions sont connexes.

Le contrôle préventif et très efficace qui résultait de l'opposition entre le service de la flotte et le service du port se trouvait supprimé, on mettait fin à une cause de désaccords et de conflits, mais la fonction d'intendant fut désormais trop affaiblie pour procurer à l'État les garanties qu'on en attendait à l'origine et qu'on en avait retirées pendant une longue période.

La réforme de 1776 multiplia les difficultés; elles s'accrurent de tous les ressentiments des officiers civils; le commandement, de son côté, se plaignait sans cesse de ne pas être assez vite ni assez abondamment pourvu en hommes et en matériel, il obéissait ainsi à la loi de son tempérament et justifiait les appréhensions de Colbert. Il y eut, désormais, dans chaque port, une autorité qui ordonnait et agissait, et une autorité qui délivrait les approvisionnements et payait les dépenses : la première devait fatalement annihiler la

[1] *Travail préparatoire sur le Contrôle*, Paris, Imprimerie royale, 1844, page 9.

seconde. Dans le système de Colbert, celui qui engageait la dépense était chargé d'y pourvoir; dans la nouvelle organisation, au contraire, le service actif pouvait se désintéresser entièrement du côté économique et il n'y manqua pas; par contre, il sentit la nécessité d'être renseigné sur une foule de faits et les doubles comptabilités firent leur apparition à terre tandis qu'à bord on n'en tenait plus du tout.

Les forces accumulées par plus d'un siècle d'efforts ne se dissipent pas en un jour et, d'ailleurs, les officiers de marine, grâce à leur travail et à l'influence de l'Académie de marine, avaient acquis de sérieuses connaissances professionnelles, aussi nos escadres purent faire figure honorable et souvent glorieuse dans la guerre de l'indépendance américaine. Louis XVI ne ménagea, du reste, ni les encouragements, ni les subsides; mais la flotte absorba des sommes folles qui contribuèrent pour une bonne part au déficit du Trésor. Il fut impossible de justifier de l'emploi de plus d'*un milliard et demi*. Barbé-Marbois cite un propos de l'amiral d'Estaing qui mérite d'être rapporté puisqu'il émane de l'ancien commandant en chef des forces navales en Amérique : M. d'Estaing se plaignait d'avoir été, lors de la guerre de l'indépendance américaine, nommé tout à la fois général de terre, général de mer, intendant, ordonnateur. « Si j'avais eu un bon administrateur, disait-il, on « aurait dépensé moitié moins que je ne l'ai fait et j'aurais eu plus « de temps à donner aux projets militaires, aux opérations « navales[1]. »

Le pouvoir militaire avait dépassé la mesure dans sa conquête de l'autorité intégrale et universelle; dès 1786, le maréchal de Castries qui avait un penchant tout naturel pour les officiers militaires fit néanmoins restituer aux ingénieurs le soin de construire les navires et confia les travaux d'artillerie à des officiers du corps royal d'artillerie coloniale; il rendit aux commissaires le service des classes dans lequel le commandement s'était immiscé, l'administration et la comptabilité des vaisseaux.

*Révolution : Réaction excessive de l'élément civil.*

C'était là de simples palliatifs, alors que les bases mêmes de l'or-

[1] *Recueil des lois de la marine*, tome VI, page 237.

ganisation administrative devaient être changées ; aussi, aux approches de la Révolution, les revendications ne manquèrent pas de se produire avec éclat. On se rendait compte que le partage des attributions n'était pas logiquement établi. Déjà Malouet, intendant à Toulon, avait pu écrire au ministre :

« Vous trouverez par l'expérience que l'autorité des officiers sur « les hommes civils doit être distincte de la subordination militaire « qui, de sa nature, est indéfinie et absolue....., aux agents civils « la portion d'énergie qui leur est nécessaire pour surveiller effica- « cement les consommations. »

N'était-ce pas dire, en d'autres termes, l'autorité du pouvoir militaire est légitime dans son domaine propre, mais elle ne suffit pas quand il s'agit de régler les intérêts administratifs qui demandent de la réflexion, appellent la contradiction et doivent fréquemment tenir compte de considérations étrangères au but essentiel du commandement, qui est de naviguer et de combattre.

En raison des tendances éminemment égalitaires de l'époque, les décisions de l'Assemblée nationale devaient être peu favorables à l'élément militaire. Elles furent nettement antimilitaristes. Un décret du 21 septembre 1791 confia à un ordonnateur civil la direction supérieure des arsenaux y compris les travaux et la police; il posa même en principe que l'administration des ports était incompatible avec toute fonction militaire. Un décret du 28 septembre 1791 réorganisant les bureaux du ministère en exclut tous les officiers. C'était la réaction poussée à ses extrêmes limites contre l'ancien ordre de choses, et l'omnipotence du pouvoir civil. En juin 1791, le capitaine de vaisseau de Cuverville, commandant intérimaire de la marine à Brest, dut, tant en son nom qu'en celui de ses officiers, jurer solennellement d'obéir aux ordres des corps administratifs dans lesquels résidait, de par la loi, toute l'autorité du pouvoir exécutif. Et peut-être, ce pénible souvenir a-t-il influencé, dans une certaine mesure, l'ardent adversaire du contrôle résident, l'honorable amiral de Cuverville.

Par un décret du 27 septembre 1793, la Convention remplaça l'ordonnateur par un chef principal d'administration. L'année suivante, comme Jean-Bon Saint-André, représentant en mission dans les départements maritimes, ne trouvait pas à ce fonctionnaire une allure suffisamment patriote et révolutionnaire, il fit partager ses

attributions entre un agent maritime recevant les ordres du ministre et un inspecteur civil chargé de veiller à leur exécution.

En pleine réaction thermidorienne, la Convention, avant de se retirer, affirme encore son intention formelle de réduire le militaire à son rôle propre ; la loi du 2 brumaire an IV (décret 24-25 octobre 1795) établit, dans chaque arsenal, un ordonnateur, chef civil, ayant sous ses ordres l'administration, la comptabilité, les directions des mouvements du port, des constructions navales et de l'artillerie, et un commandant des armes, chef militaire, dirigeant la force navale et les troupes, et assurant la garde du port, mais sans aucune autorité sur les bâtiments en construction ou en réparation. De ces arsenaux dont il avait voulu faire des fiefs, l'élément militaire se trouvait donc exclu : c'était un retour aux principes de l'ordonnance de 1689 et l'influence de Malouet et de Marec n'y était sans doute pas étrangère.

Ainsi l'autorité maritime, sous toutes ses formes, militaire ou civile, fut continuellement entravée par des changements de régime et de personnes; par ailleurs, l'émigration des officiers, l'arrêt presque complet du recrutement des matelots, l'intervention presque toujours malencontreuse, faute de renseignements précis, du Comité de Salut public et des commissaires de la Convention eurent de tristes conséquences. En dépit de faits glorieux qui attestent la bravoure de la race, il n'y eut pas, durant la Révolution, de marine digne de la France. L'élan généreux qui improvisa des armées pour la défense des frontières fut impuissant à organiser des flottes. Le courage déployé en maintes occasions par Truguet, Brueys, Latouche-Tréville, Ganteaume, Bruix, Decrès, Dupetit-Thouars ne suffit pas à procurer à des états-majors et à des équipages inexpérimentés la victoire sur un ennemi que des croisières multipliées sous la conduite de Nelson, de Jervis et de Collingwood avaient admirablement préparé à la lutte.

*Organisation de l'an VIII. — Le préfet maritime et le contrôle indépendant.*

Quand sonna l'heure d'une restauration nécessaire de la marine de guerre, le gouvernement ne sachant à quel système administratif il convenait de s'arrêter — car l'élément militaire et technique protestait contre l'organisation de l'an IV, dont le ministre Truguet

avait, de toutes ses forces, empêché l'application — chargea le Conseil d'État de préparer le nouveau règlement sur le service des ports.

Désireux d'obtenir l'unité dans la direction, tout en tenant compte de la diversité des fonctions à remplir, le Conseil d'État répartit le service des arsenaux entre les militaires, les hommes d'art et les administrateurs, sous la haute direction d'un chef commun appelé préfet maritime ; mais comme ce chef, armé de grands pouvoirs, pouvait se laisser aller à en abuser, le règlement du 7 floréal an VIII institua un contrôle résident et indépendant. Pour compenser la disparition des garanties qu'on avait si longtemps cherchées dans la dualité du pouvoir, on voulut qu'il y eut, dans chaque port, un représentant des intérêts civils et financiers ne relevant que du ministre et chargé de rappeler tous les services et le préfet maritime lui-même à l'observation de la règle.

On peut donc dire, sans exagération, que l'institution des préfets maritimes est intimement liée à celle d'un contrôle résident et permanent, et c'est une considération qu'on a trop souvent perdue de vue.

Le ministre de l'époque, Forfait, qui était ingénieur et qui redoutait l'absorption de toute l'autorité par l'élément militaire, lutta contre les avis du Conseil d'État. Il voulait constituer les services de travaux de chaque port en une Direction générale confiée à un ingénieur ; il y aurait eu l'usine à côté de la flotte. Un siècle d'expérience a permis de comprendre les côtés avantageux de cette conception, mais on était en 1800, huit années de guerre et les victoires de Bonaparte avaient exalté l'esprit militaire ; non seulement l'avis de Forfait ne prévalut pas, mais au bout de peu d'années, il n'y eût plus que des militaires à la tête des préfectures maritimes qui, d'après le règlement de floréal, pouvaient être indifféremment dirigées par un civil ou par un militaire.

On ne saurait nier que l'organisation de l'an VIII ait donné des résultats avantageux sous certains rapports. Le désastre de Trafalgar eut la même cause que celui d'Aboukir : l'inexpérience des états-majors et des équipages français qui n'étaient pas en mesure de lutter contre des marins aussi aguerris et aussi entraînés que ceux de l'Angleterre. Napoléon Ier qui avait compté sur le concours de la flotte pour la réalisation de ses grands projets renonça à lui

faire jouer un rôle actif, mais il ne voulut pas qu'elle périclitât. Les arsenaux redoublèrent d'activité, l'ordre régna dans la marine et, à la chute de l'Empire, sous l'influence du règlement de l'an VIII et de ses sages dispositions, nous possédions une force navale imposante, « supérieure, dit l'amiral Jurien de la Gravière [1], à celle des derniers temps de la monarchie ». Quant à l'administration, elle fut *pure* et *régulière*, suivant les expressions mêmes de Napoléon Ier, qui la qualifiait de chef-d'œuvre [2].

Les concessions faites aux intérêts civils et économiques par le règlement de l'an VIII étaient cependant plus apparentes que réelles, car sous les gouvernements autoritaires qui se sont succédé, il ne fut guère permis au contrôle de remplir efficacement sa mission.

Quelle erreur au surplus que celle qui constituait en un service séparé l'administration et la comptabilité ; l'administration, il faut le répéter sans cesse, est une des formes de l'action et elle ne peut se passer de la comptabilité. Ce fut le terrain sur lequel s'engagèrent de nouvelles luttes qui devaient durer un siècle.

La réaction de 1815, qui supprima les préfectures maritimes et rétablit la dualité de pouvoir dans les ports, prit soin de réserver les droits et l'indépendance du contrôle, mais le principe même de l'organisation générale était mauvais et le contrôle lui-même en subit les fâcheuses conséquences. Le rétablissement des préfectures maritimes en 1826 et l'accroissement donné par l'ordonnance du 17 décembre 1828 aux attributions administratives des directeurs des ports amoindrirent notablement l'influence des corps d'administration.

*L'ordonnance de 1835. — Contrôle subordonné.*

Services techniques et services militaires pénétrés de l'importance croissante de leur rôle, s'entendirent promptement pour reprendre, peu à peu, au commissariat de la marine les attributions administratives intéressant leur propre gestion et pour se débarrasser de l'intervention parfois gênante des contrôleurs. L'ordonnance du 3 janvier 1835, triomphe des hommes techniques, dont M. Charles

[1] *Guerres maritimes de la République et de l'Empire*, tome II, page 257.
[2] *Memorial de Sainte-Hélène*, tome VI, page 243.

Dupin [1] et M. Tupinier [2] étaient les porte-paroles, mais négation des principes administratifs que défendaient Boursaint [3] et M. Lacoudrais [4], fondit en un seul corps, appelé Commissariat de la marine, les deux corps du Commissariat et du Contrôle. Elle confiait, à juste titre, aux officiers de marine, ingénieurs et officiers d'artillerie le droit de rendre les comptes des travaux qu'ils exécutaient, mais, par une contradiction trop forte pour n'avoir pas été voulue, elle enlevait au contrôle toute son indépendance. C'est au commissariat, subordonné et mêlé à l'action, qu'était théoriquement dévolu le soin d'inspecter le fonctionnement administratif des services ! Les conséquences d'une pareille organisation ne se firent pas attendre ; les plus graves abus se produisirent dans les arsenaux sans que le Pouvoir central et les Chambres fussent mis en mesure de discerner les causes du désordre et d'établir les responsabilités et c'est ainsi que prit naissance, dans les milieux parlementaires, contre l'administration de la marine, ce sentiment de méfiance et de suspicion dont elle a beaucoup souffert.

*Ordonnance de 1844. — Surveillance administrative et prépondérance de l'élément militaire.*

L'ordonnance du 14 juin 1844 rétablit le contrôle indépendant et permanent dans les ports, elle restreignit l'ingérence du commissariat dans l'administration des autres services en donnant, sur beaucoup de points, à son intervention le caractère d'une simple surveillance. L'inanité de cette surveillance dont la subordination supprimait l'efficacité fut bien vite démontrée : elle n'en fut pas moins défendue avec persévérance par les représentants du pouvoir militaire qui pouvaient compter sur sa discrétion et, au besoin, lui imposaient silence. L'idée d'un contrôle indépendant choquait profondément des hommes qui apportaient le sentiment de la hiérarchie jusque dans la discussion des affaires, les ministres et le Parlement n'en saisirent pas, tout d'abord, l'importance ; des esprits

[1] Ch. Dupin, *Essai sur l'organisation progressive de la marine.*
[2] Baron Tupinier, *Examen des questions relatives au Contrôle.* Paris, Imprimerie royale, 1842.
[3] Boursaint, *Ecrits divers.*
[4] M. Lacoudrais, maître des requêtes, directeur de la comptabilité et des Invalides au ministère de la marine, *Travail préparatoire sur le Contrôle.* Paris, Imprimerie royale, 1841.

d'ailleurs fort éclairés[1], craignirent de trouver en lui un frein dangereux et inefficace, ils ne comprenaient pas que son intervention peut, en assurant partout l'exacte application du règlement ou sa réformation, contribuer à la bonne marche du service, gage assuré du succès final.

Mais ce n'était pas assez pour le commandement d'avoir en partie neutralisé le contrôle en lui opposant la surveillance administrative du commissariat, il s'efforça d'affirmer en tout et partout la suprématie exclusive de l'élément militaire : honneurs et attributs de grade, préséance dans tous les cas, présidence de toutes les commissions, quel qu'en fût l'objet, prépondérance dans les conseils d'administration des ports et dans les commissions chargées de proposer les officiers et fonctionnaires pour l'avancement; il s'arrogea, en tout et partout, une prédominance qui réduisait les autres corps à l'effacement le plus absolu.

Par les grands conseils institués au centre du Département, par la situation faite au chef d'état-major général, il en arriva à disposer même du ministère comme il disposait déjà des arsenaux et à contre-balancer l'autorité du ministre.

Ces empiétements successifs ont eu pour résultat l'annulation en fait ou tout au moins l'amoindrissement de toutes les spécialités et de toutes les compétences au profit exclusif d'un pouvoir omnipotent et souvent incompétent, ils ont créé le défaut d'ordre et de méthode dans les services et le manque de coordination dans la direction générale.

*Réaction contre les empiètements du pouvoir militaire.*

Un pareil état de choses appelait des réformes : elles se sont méthodiquement réalisées sous le ministère de M. de Lanessan.

Tandis qu'un décret du 25 août 1900 attribuait aux directeurs des divers services, dans les arsenaux, leur autonomie administrative et le droit de gérer eux-mêmes leurs crédits, le chef d'état-major général se vit enlever le soin des détails de l'administration centrale et dut se consacrer plus spécialement à la préparation de la guerre navale. La réorganisation du conseil supérieur de la

[1] Jurien de la Gravière, *Guerres maritimes sous la République et l'Empire*, tome II, page 292.

marine et des commissions de classement et l'institution du comité consultatif restituèrent au ministre responsable la plénitude de son pouvoir.

Ces réformes ont provoqué bien des récriminations et une émotion plus sincère que justifiée; mais, parmi les mesures intéressant l'administration des arsenaux, il n'en est pas qui ait soulevé plus d'opposition que l'accroissement du rôle des inspecteurs de la marine.

*L'inspection réagit contre l'oubli des intérêts d'ordre administratif.*

Après avoir, pendant très longtemps, rempli sa mission avec une réserve qui allait jusqu'à l'effacement et parfois jusqu'à l'abdication, l'inspection de la marine trouva enfin sa voie. Éclairée par les rapports des députés et des sénateurs qui s'attachaient de plus en plus aux questions maritimes lors de la discussion du budget, fortifiée au surplus par la mesure qui, en 1887, lui enlevait le contrôle des colonies, elle comprit ce que le gouvernement et le règlement attendaient d'elle. Les inspecteurs se ressaisirent et, très courageusement, en dépit de vexations multiples, ils s'efforcèrent, pour la plupart, d'obtenir de l'autorité locale un plus grand respect de la règle, une recherche plus approfondie des solutions économiques et la suppression des abus. Des ministres, parmi lesquels il faut citer avec honneur les noms d'officiers ou d'anciens officiers comme Gougeard, l'amiral Jauréguiberry, l'amiral Aube comprirent l'utilité d'un organe d'information et d'étude. Au risque de se voir considérer comme des traîtres (le mot est d'un amiral), comme des délateurs (le mot est encore d'un amiral), les inspecteurs signalèrent, sans hésiter, ce qui leur semblait répréhensible ou défectueux; ils surent recruter des fonctionnaires animés du même zèle pour le bien public et, en même temps qu'ils donnaient une leçon de haute indépendance au personnel de la marine, ils méritèrent la confiance du Parlement et de la plupart des ministres.

*Le contrôle organisé par la loi garantit désormais l'intérêt administratif et financier du Département.*

La loi du 2 mars 1902 qui assure au corps du Contrôle un statut et une organisation proportionnés à l'importance de la fonction a

restitué à celle-ci le caractère de contrepoids dont le législateur de l'an VIII avait compris la nécessité. En regard du pouvoir considérable du commandant en chef préfet maritime, il y a, il y aura, dorénavant, dans chaque arsenal, un pouvoir pondérateur, mais comme ce pouvoir pondérateur ne prend aucune part à l'action, comme il parle au nom du droit, du règlement et de l'intérêt général, le conflit ne peut naître que d'un mauvais vouloir dont un ministre aura raison quand il le voudra. Le commandement reste maître d'agir comme il l'entend, mais contrevient-il au règlement, engage-t-il la responsabilité du ministre, celui-ci sera prévenu par le contrôle. Le pouvoir militaire a bien senti que l'ère de l'autorité absolue était finie et ainsi s'explique l'ardeur de son opposition.

*Conclusions.*

En définitive, la marine, dans le processus de son organisation, a obéi, inconsciemment parfois, aux lois ordinaires de l'économie politique; le travail s'est réparti entre les divers organes de direction et d'exécution suivant leur spécialité et chacun d'eux a pris, avec le temps, le rang que lui assignait l'importance de sa fonction. On distinguait, jadis, d'une part, le combattant ou militaire et, d'autre part, l'administrateur ou le civil; cette distinction, très justifiable à beaucoup d'égards, a servi de base aux organisations de 1631 et de 1689. En 1765 et en 1776 il y eut empiétement des militaires sur le civil; de là des luttes, des tiraillements et du désordre, mais cette bataille avait une cause plus profonde que les petites rivalités de corps et de castes, c'était la marche en avant des corps militaires et techniques stimulés par les grands progrès de l'art naval dans ses multiples manifestations.

Après bien des hésitations et des essais contradictoires on a reconnu que, le bâtiment prêt à combattre étant l'objet que doit réaliser l'arsenal, la direction doit appartenir à celui qui peut le mieux réaliser cet objet. On a donc attribué à tous ceux qui concourent à la construction du bâtiment de guerre et à sa conservation les pouvoirs qui leur étaient nécessaires. L'administration, au lieu de rester une spécialité distincte de l'action, forme désormais une de ses modalités. La division du travail dans l'arsenal s'est ressentie de cette conception, elle est plus rationnelle qu'au-

trefois, mais comme on l'a poussée très loin, il en est résulté une certaine dispersion d'efforts et une multiplication trop grande des organes d'action. Un autre groupement s'imposera avant qu'il soit longtemps, et la marine s'achemine peu à peu vers ce nouvel ordre de choses.

Dans les forces navales l'élément militaire doit prédominer, mais dans les ports il doit, en revanche, faire une très large place aux fonctions administratives et techniques de ceux qui concourent à la construction et à l'armement des unités de combat. Il y aura donc dans l'arsenal un officier général de la marine pour commander le service de la flotte armée et tout ce qui en dépend et un directeur général des travaux qui se chargera de la flotte en construction. Un chef, le préfet maritime, coordonnera les efforts de ces deux grands organismes et des services communs (intendance, hôpitaux, travaux hydrauliques). Puis, comme dans ce système, une grande initiative est laissée aux hommes chargés d'organiser la force navale de la France, comme ils seront toujours enclins à dépenser sans compter et à transgresser le règlement quand ils croiront y voir un obstacle à leurs travaux, il conviendra de confirmer dans sa mission le représentant de la loi, du règlement et des intérêts économiques de l'État, c'est-à-dire le contrôle de l'administration.

Colbert avait cherché une garantie de cette nature dans la séparation des fonctions administratives et militaires, dans l'opposition des civils et des militaires : aujourd'hui les mêmes corps administrent et commandent, administrent et construisent. Un contrôle fort, c'est-à-dire indépendant, éclairé, c'est-à-dire permanent, est plus que jamais indispensable pour relever aux yeux de tous la fonction administrative, pour veiller au nom du ministre à l'emploi régulier et économique des crédits budgétaires ; il remplira efficacement sa mission grâce à la haute situation que lui garantissent les prescriptions de la loi et la confiance du chef du Département.

---

# TEXTE DE LA LOI DU 2 MARS 1902,

## MESURES D'APPLICATION.

Sous le régime politique actuel de la France, le pouvoir législatif n'appartient théoriquement qu'au Parlement : le principe de la séparation du pouvoir législatif et de l'exécutif est la base même de toutes les constitutions qui nous ont régis depuis un siècle. Et, cependant, à côté des lois votées par le Parlement il s'est formé peu à peu une sorte de législation secondaire et dérivée, suivant l'expression de M. Esmein, œuvre propre du pouvoir exécutif.

C'est qu'en effet, le développement même du travail législatif, les difficultés de toutes sortes qu'il soulève, ne permettent plus au Parlement de régler les détails plus ou moins techniques des questions qu'il résout. Il pose des principes, il tranche des points discutés, mais là presque toujours se borne sa tâche; les questions d'ordre politique, tous les jours plus absorbantes, plus envahissantes, ne lui laissent point le loisir de parachever son œuvre, et il lui faut abandonner à des autorités compétentes le soin d'édicter les mesures qu'exige l'application des lois. C'est ici qu'intervient le pouvoir exécutif; sous des formes diverses, décrets, arrêtés ministériels, instructions, il commente les lois, en précise la portée, en analyse les dispositions; il les fait, en quelque sorte, passer du domaine abstrait, qui est celui du législateur, dans le domaine de la vie courante du pays. Dans cette répartition nouvelle du travail législatif, les lois ne sont plus, à proprement parler, que la charpente d'un édifice que le Parlement laisse au pouvoir exécutif le soin d'achever.

La loi du 2 mars 1902, sur le corps du Contrôle de l'administration de la marine, réclamait d'autant plus impérieusement des mesures d'application que le contrôle, pour produire les heureux effets qu'on est en droit d'en attendre, doit fonctionner dans des conditions qui préviennent tout froissement, tout conflit. Aussi, la

loi a-t-elle été complétée par une série d'actes du pouvoir exécutif dont nous croyons utile de reproduire les principaux. Nous y avons joint la décision présidentielle du 1er mars 1901 qui, avant même le vote de la loi, avait tracé avec précision la mission du contrôle dans le régime administratif du Département de la marine. La connaissance de tous ces textes est indispensable pour se faire une idée exacte du fonctionnement actuel du contrôle.

---

## *Loi portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine.*

(Du 2 mars 1902.)

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

*Définition et but de l'institution.*

Art. 1er. — Le contrôle de l'administration de la marine est exercé par un personnel spécial ne relevant que du ministre et qui constitue le corps du Contrôle de l'administration de la marine.

Il a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes et de constater, dans tous les services, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles qui en régissent le fonctionnement administratif, financier, comptable et économique.

*Localités où s'exerce l'action du contrôle.*

Art. 2. — Il s'exerce près des divers services du ministère de la marine, à Paris; près des divers services des arsenaux et des arrondissements maritimes, sans aucune exception; dans les sous-arrondissements maritimes; dans les quartiers et syndicats de l'inscription maritime; dans les dépôts des équipages de la flotte; dans les corps organisés ou considérés comme tels; à bord des bâtiments de la flotte, quelle que soit leur situation; dans les services à terre administrés comme les bâtiments armés; dans les établissements d'outre-mer placés sous l'autorité du ministre de la

marine ; en un mot, sur tous les points de la France, de l'Algérie, des colonies françaises et des pays de protectorat où le Département de la marine a des intérêts engagés au point de vue administratif, financier, comptable et économique.

*Organisation du service du contrôle.*

Art. 3. — Le corps du Contrôle de l'administration de la marine comprend :

1° Au ministère de la marine, la direction du contrôle placée sous l'autorité directe du chef du Département. Chargée de l'administration générale du corps, de la coordination et de la centralisation de tous ses travaux, cette direction est composée :

D'un service central assurant le contrôle permanent de l'administration centrale ;

D'un service des missions confié à des contrôleurs mobiles à la disposition du ministre;

2° Un contrôle local et permanent formé de contrôleurs en résidence dans chacun des arrondissements maritimes et des établissements hors des ports et, par la suite, dans tels établissements ou sur tels points du littoral que le ministre désignera.

Des décrets spéciaux détermineront le fonctionnement du service central de la direction du contrôle [1], du service des missions [1] et du contrôle permanent des ports et établissements [2]. Ils préciseront notamment quels documents devront être obligatoirement soumis au visa de la direction du contrôle et à celui du contrôle permanent dans les ports militaires et autres établissements de la marine.

*Droits et obligations des contrôleurs.*

Art. 4. — Les contrôleurs agissent comme délégués directs du ministre.

Tous les magasins, ateliers, bureaux et autres établissements de la marine leur sont ouverts.

Ils ne peuvent diriger, empêcher ou suspendre aucune opération.

Sur leur demande, l'autorité maritime donne les ordres néces-

[1] Voir décret du 1er avril 1902, page 843.
[2] Voir décret du 18 avril 1902, page 874.

saires pour les revues d'effectif et désigne, s'il y a lieu, des officiers ou fonctionnaires pour les assister dans le recensement du matériel et des approvisionnements de tout genre, ainsi que dans les vérifications de caisse.

Ils adressent leurs rapports au ministre.

Ils constatent les suites données à leurs observations précédentes par les services compétents.

Ils proposent toute mesure qu'ils jugeraient utile pour faire disparaître les abus ou pour simplifier et améliorer le fonctionnement administratif des services. A cet effet, ils peuvent exiger des administrateurs et des comptables communication de tous états, registres et rapports accompagnés de leurs annexes, ainsi que de toute correspondance officielle concernant les actes administratifs et les faits de gestion et de comptabilité.

Indépendamment de leurs inspections, les contrôleurs peuvent être chargés par le ministre, en temps de paix comme en temps de guerre, de toutes études ou missions intéressant le bon ordre des finances et la régularité de l'administration dans la marine [1].

*Hiérarchie. — Cadres.*

Art. 5. — Le corps du Contrôle de l'administration de la marine a une hiérarchie propre, ne comportant aucune assimilation avec les grades de la marine. Ses membres jouissent du bénéfice de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers.

La hiérarchie du corps est ainsi réglée :

Contrôleur-adjoint ;
Contrôleur de 2e classe ;
Contrôleur de 1re classe ;
Contrôleur général de 2e classe ;
Contrôleur général de 1re classe.

Le cadre constitutif du corps et sa répartition entre le service central de la direction du contrôle, le service des missions et le contrôle permanent des ports et établissements sont fixés conformément au tableau A annexé à la présente loi, avec substitution possible, dans chaque groupe, des contrôleurs de 2e classe aux contrôleurs de 1re classe et *vice versa*.

[1] Voir décret du 17 mars 1902, page 831.

*Correspondance aux grades du contrôle de l'armée.*

Art. 6. — Il y a correspondance entre les cinq grades ci-dessus et les grades de même dénomination du corps du Contrôle de l'administration de l'armée, avec application à chaque grade du même statut militaire dans les deux corps, notamment au point de vue des honneurs et préséances qui, ainsi que l'uniforme et les juridictions seront réglés par décrets.

Pour l'exercice de leurs attributions, les membres du corps du Contrôle sont dans une indépendance entière de l'autorité supérieure du port ou de l'établissement auquel ils sont attachés.

Au point de vue de la discipline, ils ne relèvent que du ministre et de leurs supérieurs dans leur hiérarchie propre.

*Répartition du service.*

Art. 7. — L'un des contrôleurs généraux est chargé de la direction du contrôle au ministère de la marine. Sous l'autorité immédiate et exclusive du ministre, il assure l'administration générale du corps. Il dirige le contrôle permanent près de l'administration centrale. Il centralise les travaux des contrôleurs en résidence dans les ports et établissements, ainsi que ceux du service des missions.

Un contrôleur général est, sous l'autorité du directeur du contrôle, spécialement chargé du service des missions.

Les contrôleurs généraux dirigent le contrôle local dans les arrondissements maritimes.

Le contrôle local dans les établissements hors des ports et sur les points du littoral non chefs-lieux d'arrondissement maritime est confié à des contrôleurs de 1re classe ou à des contrôleurs de 2e classe.

Les contrôleurs-adjoints sont exclusivement affectés au contrôle permanent dans les arrondissements maritimes.

Des arrêtés ministériels déterminent la répartition entre les arrondissements maritimes, les établissements hors des ports et les points du littoral, des membres du corps affectés au contrôle local. Les conditions du roulement auquel ils devront être soumis seront fixées par le décret sur le fonctionnement de ce service.

*Recrutement.*

Art. 8. — Les membres du corps du Contrôle sont recrutés comme suit :

Pour la formation :

L'inspecteur général des services administratifs de la marine et le plus ancien des inspecteurs en chef de 1re classe sont nommés contrôleurs généraux de 1re classe ; les contrôleurs généraux de 2e classe sont recrutés parmi les inspecteurs en chef de 1re et de 2e classe, d'après leur rang d'ancienneté et pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs de 1re classe actuels ayant au moins trois ans de grade ; les contrôleurs de 1re classe parmi les inspecteurs de 1re classe actuels, d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs de 2e classe comptant au moins trois ans de services dans l'inspection depuis leur nomination au grade d'inspecteur-adjoint ; les contrôleurs de 2e classe parmi les inspecteurs de 2e classe actuels, d'après leur rang d'ancienneté et, pour le reste des vacances, au choix du ministre, parmi les inspecteurs-adjoints ayant au moins trois ans de grade ; les contrôleurs-adjoints, en premier lieu, parmi les inspecteurs-adjoints actuels, d'après leur rang d'ancienneté et, subsidiairement, parmi les candidats classés comme admissibles à ce grade d'après la liste du dernier concours qui aura précédé la promulgation de la présente loi, en suivant l'ordre de cette liste.

Après la formation :

Le corps du Contrôle se recrute, pour le grade de contrôleur-adjoint, par voie de concours, parmi les mécaniciens en chef de la marine, les ingénieurs principaux du génie maritime et les commissaires principaux de la marine, sans condition d'ancienneté, ainsi que parmi les lieutenants de vaisseau, les mécaniciens principaux de 1re classe de la marine, les ingénieurs de 1re classe du génie maritime et les commissaires de 1re classe de la marine réunissant au moins quatre années de grade et autorisés par le ministre à se présenter devant un jury d'examen composé de contrôleurs généraux et de contrôleurs[1].

[1] Voir décret du 6 mai 1902, page 891, et arrêté du 9 mai 1902, page 893.

Peuvent, en outre, dans les conditions déterminées par le ministre et dans une proportion qui ne pourra excéder un cinquième des vacances, être admis, sur la proposition de leurs chefs hiérarchiques et sur la présentation des contrôleurs généraux de l'administration de la marine :

1° Au grade de contrôleur de 1re classe, les capitaines de vaisseau, les ingénieurs en chef de 1re classe du génie maritime et les commissaires en chef de 1re classe de la marine ;

2° Au grade de contrôleur de 2e classe, les capitaines de frégate, les ingénieurs en chef de 2e classe du génie maritime et les commissaires en chef de 2e classe de la marine.

*Avancement.*

Art. 9. — L'avancement dans le corps du Contrôle a lieu exclusivement au choix, d'après les listes d'aptitude dressées par une commission composée de contrôleurs généraux de l'administration de la marine.

Trois années dans chaque grade sont exigées pour passer au grade supérieur.

Comptera dans ces trois années le temps passé savoir :

Par les contrôleurs généraux de 2e classe, dans le grade d'inspecteur en chef des services administratifs de la marine ;

Par les contrôleurs de 1re classe, dans le grade d'inspecteur de 1re classe ou d'inspecteur ;

Par les contrôleurs de 2e classe et les contrôleurs-adjoints, dans les grades d'inspecteur de 2e classe et d'inspecteur-adjoint.

Les contrôleurs de 2e classe provenant des inspecteurs de 2e classe et des inspecteurs-adjoints pourront même, en cas de vacance, être immédiatement promus contrôleurs de 1re classe, comme réunissant au moins trois années de services tant dans le corps de l'Inspection que dans celui du Contrôle.

*Limites d'âge.*

Art. 10. — Les limites d'âge pour le passage des contrôleurs généraux dans le cadre de réserve ainsi que pour l'admission à la retraite des membres du corps du Contrôle de l'administration de

l'armée sont applicables aux membres du corps du Contrôle de l'administration de la marine.

Les tarifs des pensions sont les mêmes pour les deux corps; mais au point de vue des droits, du mode de décompte des services et des bénéfices de campagnes, les fonctionnaires du contrôle de l'administration de la marine, demeurent régis, ainsi que leurs veuves et leurs orphelins, par les lois et décrets en vigueur sur les pensions de retraite de l'armée de mer[1].

*Solde.*

Art. 11. — Les tarifs de solde sont fixés conformément au tableau B annexé à la présente loi.

Des décrets détermineront les différentes indemnités à attribuer aux fonctionnaires du contrôle, à qui les règles d'allocation en vigueur au Département de la marine restent d'ailleurs applicables pour toutes les prestations en deniers et en nature.

*Experts.*

Art. 12. — Le ministre peut adjoindre temporairement au contrôle des experts civils ou militaires, suivant le cas.

*Abrogation des dispositions antérieures.*

Art. 13. — Sont et demeurent abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 2 mars 1902.

*Le Président de la République française,*
Signé : ÉMILE LOUBET.

Par le Président de la République :
*Le Ministre de la marine,*
Signé : DE LANESSAN.

[1] Voir décret du 29 mai 1902, page 908.

## Tableau A.

# CADRE CONSTITUTIF DU CORPS DU CONTRÔLE

## DE L'ADMINISTRATION DE LA MARINE.

| GRADES. | RÉPARTITION. | | | EFFECTIFS par GRADES. |
|---|---|---|---|---|
| | DIRECTION DU CONTRÔLE. | | CONTRÔLE permanent des ports et établissements. | |
| | Service central. | Service des missions. | | |
| Contrôleurs généraux de 1re classe.<br>Contrôleurs généraux de 2e classe. | 1 | 1 | 5 | 2<br>5 |
| Contrôleurs de 1re classe....... | 3 | 2 | 10 | 15 |
| Contrôleurs de 2e classe........ | 3 | 1 | 6 | 10 |
| Contrôleurs-adjoints........... | » | » | 6 | 6 |
| TOTAUX.......... | 7 | 4 | 27 | 38 |

# Tableau B.

## SOLDE DES FONCTIONNAIRES DU CORPS DU CONTRÔLE

### DE L'ADMINISTRATION DE LA MARINE.

Tal

## SOLDE DES FONCTIONNAIRES DU COR

| GRADES. | SOLDE DE PRÉSENCE. | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | SOLDE A LA MER | | | | | | | | | | |
| | proprement dite. | | | | d'état-major. | | | | proprement dit | | |
| | Brute annuelle. | Nette. an-nuelle. | Nette. par mois. | Nette. par jour. | Brute annuelle. | Nette. an-nuelle. | Nette. par mois. | Nette. par jour. | Brute annuelle. | Net an-nuelle. | p m |
| | fr. c. | fr. | fr. | fr. c. | fr. c. | fr. | fr. | fr. c. | fr. c. | fr. | f |
| Contrôleur général de 1re classe | 21,600 000 | 20,520 | 1,710 | 57 00 | 23,494 736 | 22,320 | 1,860 | 62 00 | 19,894 736 | 18,900 | 1 |
| Contrôleur général de 2e classe | 14,400 000 | 13,680 | 1,140 | 38 00 | 15,915 789 | 15,120 | 1,260 | 42 00 | 13,263 157 | 12,600 | 1 |
| Contrôleur de 1re classe [1]. | 10,042 105 | 9,540 | 795 | 26 50 | 11,178 947 | 10,620 | 885 | 29 50 | 9,360 000 | 8,892 | |
| Contrôleur de 2e classe | 8,526 316 | 8,100 | 675 | 22 50 | 9,284 210 | 8,820 | 735 | 24 50 | 7,768 421 | 7,380 | |
| Contrôleur-adjoint | 7,010 526 | 6,660 | 555 | 18 50 | 7,768 421 | 7,380 | 615 | 20 50 | 6,517 895 | 6,192 | |

[1] Le plus ancien des contrôleurs de 1re classe attachés au service central de la direction du contrôle reçoit le mê

Par le Président de la République :

*Le Ministre de la marine,*

Signé : DE LANESSAN.

## …TRÔLE DE L'ADMINISTRATION DE LA MARINE.

| …te …elle. | …re d'état-major. Nette. an-nuelle. | par mois. | par jour. | SOLDE de CONTRÔLEUR GÉNÉRAL momentanément sans emploi. Brute annuelle. | Nette. an-nuelle. | par mois. | par jour. | SOLDE DE NON-ACTIVITÉ. par suite D'INFIRMITÉS TEMPORAIRES de licenciement de corps, de suppression d'emploi, etc. Brute annuelle. | Nette. an-nuelle. | par mois. | par jour. | SOLDE DE NON-ACTIVITÉ. par suite DE RETRAIT ou de suspension d'emploi. Brute annuelle. | Nette. an-nuelle. | par mois. | par jour. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| c. | fr. | fr. | fr. c. | fr. c. | fr. | fr. | fr. | fr. c. | fr. | fr. c. | fr. c. | fr. c. | fr. | fr. | fr. c. |
| | » | » | » | 17,810 526 | 16,920 | 1,410 | 47 | 9,947 368 | 9,450 | 787 50 | 26 25 | 7,957 894 | 7,560 | 630 | 21 |
| 052 | 13,320 | 1,110 | 37 00 | 12,126 315 | 11,520 | 960 | 32 | 6,631 578 | 6,300 | 525 00 | 17 50 | 5,305 262 | 5,040 | 420 | 14 |
| 157 | 9,180 | 765 | 25 50 | » | » | » | » | 4,680 000 | 4,446 | 370 50 | 12 [illegible]5 | 3,751 579 | 3,564 | 297 | 9 |
| 368 | 7,740 | 645 | 21 50 | » | » | » | » | 3,884 211 | 3,690 | 307 50 | 10 25 | 3,107 368 | 2,952 | 246 | 8 |
| 052 | 6,480 | 540 | 18 00 | » | » | » | » | 3,258 947 | 3,096 | 258 00 | 8 60 | 2,614 737 | 2,484 | 207 | 6 |

…sous-directeurs à l'administration centrale du ministère de la marine.

Vu pour être annexé à la loi du 2 mars 1902,
délibérée et adoptée par le Sénat et la Chambre des députés.

*Le Président de la République française,*
Signé : ÉMILE LOUBET.

C'est, à mon sens, un moyen simple et sûr de favoriser l'action préventive du contrôle et de fixer les responsabilités individuelles sans suspendre l'opération, l'administration restant libre de passer outre, sous sa responsabilité et sous réserve de l'appréciation du ministre.

Ainsi que tous les autres timbres ou cachets officiels (art. 51 du décret du 24 septembre 1896) ces timbres dateurs en caoutchouc, avec manche en bois et à vis de réglage, seront délivrés au contrôle résident des ports et établissements par le service local des travaux hydrauliques. Toutefois, en raison de l'urgence et afin d'assurer l'uniformité de type, une première fourniture, calculée à raison de deux timbres (bleu et rouge) par fonctionnaire du contrôle, sera opérée par les soins du service central. L'empreinte comportera les indications suivantes :

CONTRÔLE RÉSIDENT

*la date (jour, mois et an)*

*le nom du port ou de l'établissement.*

Incidemment, je règle un autre détail se rattachant à l'application du décret. Le chef ou le représentant du contrôle résident dans chaque port ou établissement fera usage de l'imprimé n° 857, pour l'enregistrement des feuilles de route que l'article 11 lui donne désormais qualité pour délivrer aux membres du corps.

La disposition exceptionnelle introduite dans l'avant-dernier alinéa dudit article se justifie par la nécessité de rendre les vérifications de caisses et d'écritures aussi inopinées que possible. Elle est donc strictement limitée aux missions et tournées. Pour tous leurs autres déplacements, les fonctionnaires du contrôle se conformeront à la règle commune en matière de visas d'arrivée et de départ.

Comme la loi organique elle-même, le décret du 17 mars entrera en vigueur du jour où les décrets de formation du nouveau corps auront paru.

J'en résumerai l'esprit en disant que, délégués directs du ministre, les contrôleurs ont le devoir de surveiller les opérations administratives et les dépenses de toute nature, le droit de se présenter partout pour s'assurer que partout la règle est respectée. Leurs observations étant, en principe, placées sous les yeux de tous les

intéressés avant de parvenir au ministre, leur intervention est combinée de manière à aider, à éclairer l'action de l'administration et de l'autorité supérieure qui, seules, restent chargées et responsables de la direction et de l'exécution des services.

Je compte sur le bon esprit et le concours de tous pour que l'organisation nouvelle produise les résultats que les Chambres et le Gouvernement en attendent.

Signé : DE LANESSAN.

---

*Rapport au Président de la République française, suivi d'un décret réglant le fonctionnement général du contrôle de l'administration de la marine, en conformité de l'article 4 de la loi du 2 mars* 1902.

(Du 17 mars 1902.)

Monsieur le Président,

L'article 4 de la loi du 2 mars 1902, portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine, contient des dispositions fondamentales sur la nature du contrôle et sur ses droits.

Elles se rattachent toutes à une double préoccupation : assurer au corps du Contrôle l'indépendance nécessaire à l'accomplissement de son mandat, sauvegarder les droits et la dignité du commandement et des agents responsables de la direction et de l'exécution des services, par l'interdiction faite au contrôle de diriger, empêcher ou suspendre aucune opération.

Communes à tous les fonctionnaires du corps, quelle que soit la modalité de leur action, ces dispositions s'appliquent indistinctement aux deux services composant la direction du contrôle comme au contrôle résident des ports et établissements de la marine.

J'estime, en conséquence, qu'il y a intérêt, au point de vue de l'unité de doctrine et de la clarté des textes, à réunir dans un seul et même décret les développements et mesures d'application qu'elles comportent.

Cet acte, que j'ai l'honneur de soumettre à votre haute sanction, évitera la répétition des mêmes principes dans chacun des décrets spéciaux qui, aux termes de l'article 3 de la loi, doivent

déterminer le fonctionnement du service central de la direction du contrôle, du service des missions, ainsi que du contrôle résident des ports et établissements. Il leur servira de lien et, en quelque sorte, de préface.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'hommage de mon profond respect.

*Le Ministre de la marine,*

Signé : DE LANESSAN.

---

*Décret réglant le fonctionnement général du contrôle de l'administration de la marine, en conformité de l'article 4 de la loi du 2 mars 1902.*

**(Du 17 mars 1902.)**

Le Président de la République française,

Vu les articles 1, 2, 3, et, spécialement, l'article 4 de la loi du 2 mars 1902, portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine;

Sur le rapport du ministre de la marine,

Décrète :

*Caractère des contrôleurs. — Formules d'appellation.*

Art. 1er. — Les contrôleurs de l'administration de la marine sont les représentants immédiats du ministre et chacun d'eux personnifie, au même degré, la délégation ministérielle, quel que soit d'ailleurs l'échelon occupé par lui dans la hiérarchie propre à son corps.

Ces fonctionnaires doivent donc, dans l'exercice du contrôle permanent, comme au cours de leurs tournées et missions, être reçus par les autorités maritimes, par les directeurs des services, par les officiers, fonctionnaires, employés et agents de tout rang et de tout ordre avec toute la considération qu'exige le caractère spécial dont ils sont alors revêtus, abstraction faite de leur grade.

Les formules d'appellation à employer par eux ou à leur égard consistent dans l'énonciation du grade précédé des mots : Monsieur le...

*Commission à leur délivrer.*

Art. 2. — Les fonctionnaires du contrôle reçoivent une commission (modèle ci-joint) signée du ministre et conçue dans des termes de nature à prévenir toutes difficultés dans l'accomplissement de leur mandat.

Lorsqu'ils ont la faculté, étant en service, de revêtir la tenue civile, ils doivent toujours être porteurs de leur commission.

*Attributions.*

Art. 3. — Les contrôleurs de l'administration de la marine se conforment aux instructions du ministre et à la réglementation applicable au service contrôlé dans l'exercice de leurs attributions qui ont été réglées, d'une façon générale, par les articles 1, 2 et 4 de la loi du 2 mars 1902.

Ils exercent ces attributions de deux manières :

Par des inspections inopinées et des investigations sur place dans les services, ainsi que par l'assistance aux opérations administratives et aux commissions ;

Par l'examen des pièces soumises à leur visa.

*Divers modes d'opérer.*

Art. 4. — Ils réclament de l'autorité maritime du lieu où ils ont à accomplir leur mandat tous les ordres et moyens matériels nécessaires pour l'exercice de leurs inspections et vérifications. Ils passent ainsi toute revue d'effectif, font ou requièrent tout recensement qu'ils jugent utiles.

Sur leur réquisition directe, des contre-appels d'ouvriers sont effectués immédiatement, en leur présence, par le personnel des agents techniques des directions de travaux.

Ils ont le droit d'assister à toutes les opérations administratives qui s'accomplissent dans le service qu'ils contrôlent. A cet effet, ils reçoivent, en temps utile, avis préalable de toute séance de commission ou autre réunion se rapportant à ces opérations. Mention dudit avis est faite au procès-verbal, lequel est, dans tous les cas, présenté à leur visa.

*Étendue de leurs droits d'investigation.*

Art. 5. — Les actes de la direction, comme les faits de la gestion ou de l'exécution des services, sont soumis à leur contrôle. Ils examinent la comptabilité des liquidateurs et des ordonnateurs aussi bien que celle des comptables. Ils ont accès dans les bureaux des directeurs et des chefs de service, dans ceux des fonctionnaires, des officiers, des comptables, des gestionnaires et des employés de tout rang.

Les établissements, magasins, chantiers, ateliers et locaux des divers services leur sont ouverts à toute réquisition.

Ils vérifient inopinément toutes les caisses.

Ils peuvent se faire présenter, pour les examiner soit sur place, soit dans leurs bureaux, à condition d'en donner reçu et de les réintégrer au plus tôt, tous états, rapports avec leurs annexes, registres et pièces de comptabilité et de correspondance, lettres, ordres ministériels ou du commandement, marchés, et, généralement, tous les documents divers de la direction et de la gestion.

Ils arrêtent *ne varietur* les registres sur lesquels ont porté leurs vérifications ou y apposent un visa daté.

*Réunion des conseils d'administration.*

Art. 6. — Les contrôleurs peuvent requérir la réunion des conseils d'administration pour assister à la vérification de leurs écritures, de leurs caisses, à l'inventaire des ateliers et magasins renfermant le matériel placé sous leur responsabilité et pour leur donner connaissance des résultats de leurs investigations.

*Prohibition de rien diriger ou empêcher. — Mode d'intervention.*

Art. 7. — Les contrôleurs n'exercent aucune action immédiate sur la direction ou sur l'exécution du service. Ils ne peuvent diriger, empêcher ou suspendre aucune opération.

Ils se bornent à rappeler les lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles dont ils ont à surveiller l'observation et à provoquer sur les faits et les actes qu'ils contrôlent des explications qui doivent leur être fournies soit de vive voix, soit par

écrit, s'ils en font la demande, tant par les chefs des différents services que par les fonctionnaires, officiers, employés ou agents en sous-ordre de tout grade et de tout rang.

Toutefois, quand la situation d'un comptable leur paraît irrégulière, ils peuvent demander son remplacement provisoire à son chef immédiat, sauf à en donner aussitôt avis à l'autorité supérieure du lieu et à en rendre compte d'urgence au ministre par un rapport spécial.

Ils peuvent aussi, en cas de nécessité pressante, faire apposer les scellés sur tous registres et dossiers, sur toutes caisses, ainsi que sur des clôtures, et quand il s'agit de documents, demander à l'autorité supérieure du lieu de se les faire remettre sur reçu. Dans tous les cas, cette autorité, immédiatement informée par eux, statue, par décision écrite, sur les mesures à prendre. Il est donné communication de sa décision au chef de mission et, en cas de départ de ce dernier, comme lorsque l'opération a été effectuée par le contrôle résident, au chef de ce contrôle qui procède à la levée des scellés au moment fixé par la décision et dresse procès-verbal.

*Visa des pièces. — Sa signification. — Timbre bleu ou rouge.*

Art. 8. — Les pièces qui, d'après les règlements, doivent être soumises au visa des fonctionnaires du contrôle sont revêtues de leur signature s'il y a lieu et, dans tous les cas, d'un timbre à date qui est apposé aussi près que possible de la place réservée à l'autorité administrative qui a signé ou doit signer en dernier lieu.

Le timbre est à l'encre bleue quand le contrôle ne formule aucune observation, à l'encre rouge s'il en présente une, ladite observation ne devant jamais être consignée sur la pièce elle-même.

L'accord intervenu ultérieurement entre le contrôle et le service contrôlé se manifeste, si la pièce n'est pas refaite, par l'apposition, au-dessous du timbre rouge, d'une seconde empreinte à l'encre bleue.

L'administration est toujours libre de passer outre aux observations du contrôle.

Par contre, le visa ou la signature du contrôleur sur les pièces qui y sont soumises ne peut, en aucun cas, être invoqué à la décharge des officiers, fonctionnaires ou agents responsables ; il cons-

tate seulement que le contrôle a été mis en mesure de présenter ses observations.

*Forme des observations ou des rapports.*

Art. 9. — Pour l'établissement, l'examen local et la transmission de leurs cahiers d'observations et de leurs rapports, les contrôleurs se conforment aux règles de fond et de procédure tracées par décret spécial ou par les instructions ministérielles.

*Assistance aux conseils ou commissions.*

Art. 10. — Le fonctionnaire du contrôle assistant aux délibérations de tout conseil ou commission y a voix représentative.

Il siège en face du président.

Il a le droit de faire soit annexer, soit insérer ses représentations au procès-verbal, suivant que ledit procès-verbal est ou non destiné à être produit hors du Département de la marine, comme pièce justificative de dépense ou comme document de comptabilité.

*Ordres de déplacement. — Délivrance et visa des feuilles de route.*

Art. 11. — Les ordres de déplacement des fonctionnaires du contrôle leur sont donnés : à Paris, par le directeur du contrôle ; dans les ports et établissements, par le chef du contrôle résident auquel ils sont attachés.

Par dérogation aux dispositions générales des articles 25 et 26 du décret du 12 janvier 1870, les feuilles de route leur sont délivrées, dans les formes réglementaires, par ces mêmes autorités. En outre, dans le cours de leurs missions et tournées, faculté leur est laissée, soit de s'adresser à l'autorité militaire ou municipale pour faire constater les dates de leur arrivée et de leur départ, soit même de faire certifier ces dates par le chef de mission ou, quand ils opèrent seuls, de les certifier eux-mêmes, au fur et à mesure des mouvements et sous leur propre responsabilité.

Quant aux indemnités de route et de séjour auxquelles ont droit les contrôleurs, elles sont, suivant la règle commune, liquidées et ordonnancées par les fonctionnaires compétents.

*Exécution du décret. — Abrogation des dispositions antérieures.*

Art. 12. — Le ministre de la marine est chargé d'assurer l'exécution du présent décret, qui abroge toutes les dispositions contraires des actes antérieurs.

Fait à Paris, le 17 mars 1902.

Signé : ÉMILE LOUBET.

Par le Président de la République :

*Le Ministre de la marine,*

Signé : DE LANESSAN.

MINISTÈRE
DE LA MARINE.

DIRECTION
DU CONTRÔLE.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.

DÉCRET
du 17 mars 1902.

Enregistré, à la Direction du Contrôle, sur la matricule f°.
P. O.
*Le Chef du Secrétariat.*

# COMMISSION

DE

# CONTRÔLEUR DE L'ADMINISTRATION DE LA MARINE.

*Nous, Ministre de la marine,*

*Donnons commission à M.*

1° De procéder dans les arsenaux, établissements de la marine en France et aux colonies, ports secondaires, quartiers de l'inscription maritime, ainsi qu'à bord des bâtiments de la flotte énumérés dans nos instructions, à toutes les opérations d'inspection ou de vérification à lui confiées par lesdites instructions sans en excepter aucun détail de l'administration maritime ;

2° De réclamer de l'autorité maritime du lieu où il a à accomplir son mandat tous les ordres nécessaires pour l'exercice de ses inspections et vérifications, de passer toute revue d'effectif, de faire ou de requérir tout recensement qu'il jugera utiles ;

3° De vérifier inopinément toutes caisses, de se faire présenter par les directeurs ou chefs des divers services, par les ordonnateurs secondaires, par les conseils d'administration et officiers comptables, ainsi que par les entrepreneurs et fournisseurs, dans les termes de leurs marchés, les registres et pièces de comptabilité et de correspondance, les lettres, ordres ministériels ou du commandement, marchés, et, généralement, tous les documents et renseignements utiles à son examen ;

4° De requérir, s'il le juge nécessaire, la réunion de tous conseils d'administration pour assister à la vérification de leurs écritures ou de leurs caisses, à l'inventaire des ateliers et magasins renfermant le matériel placé sous leur responsabilité et pour leur donner connaissance des résultats de ses investigations.

En conséquence, ENJOIGNONS :

A tous directeurs, chefs de service, ordonnateurs secondaires, conseils d'administration, officiers et agents comptables en deniers ou en matières d'ouvrir leurs bureaux, leurs magasins, leurs ateliers et leurs caisses, à la réquisition dudit M. , muni de la présente, de lui exhiber leurs fonds et valeurs, de lui représenter tous leurs livres, registres et documents particuliers ou généraux d'administration et de comptabilité en

deniers ou en matières, afin de le mettre à portée de prendre une connaissance entière de toutes les parties du service dont ils sont chargés, ainsi que de lui fournir tous renseignements et explications qui leur seront demandés.

A tous entrepreneurs et fournisseurs, de lui ouvrir leurs magasins ou ateliers et chantiers, sur présentation de sa commission, et de lui exhiber, sur sa réquisition, tous registres, pièces de comptabilité et documents officiels, dans les termes de leurs marchés.

INVITONS toutes les autorités maritimes à reconnaître et à seconder ledit M. , en sa qualité de contrôleur de l'administration de la marine, dans l'exercice des fonctions ci-dessus énoncées, et à lui prêter aide et assistance sur sa réquisition.

Paris, le 19 .

SIGNATURE du Titulaire : *Le Ministre de la marine,*

---

*Notification d'un décret en date du* 1er *avril* 1902, *déterminant le fonctionnement de la direction du contrôle,* Service central *et* Service des missions, *en exécution de l'article* 3 *de la loi du* 2 *mars* 1902.

Paris, le 1er avril 1902.

Messieurs, j'ai l'honneur de vous notifier un décret en date du 1er avril courant qui, en exécution de l'article 3 de la loi organique du 2 mars 1902, détermine le fonctionnement de la direction du contrôle, *service central* et *service des missions.*

Ainsi que je l'ai précédemment décidé pour le décret du 17 mars, réglant le fonctionnement général du contrôle de l'administration de la marine en conformité de l'article 4 de la loi susvisée, l'acte ci-joint entrera en vigueur du jour où les décrets de formation du nouveau corps auront paru.

A titre transitoire et pour l'année en cours, les propositions que prévoit son article 5 me seront adressées le 1er mai prochain par le contrôle résident des ports militaires.

Figureront sur un même état, et dans l'ordre des catégories ci-après désignées, tous les services dont la dernière vérification est antérieure au 1er janvier 1901 :

1° Les ports secondaires de l'arrondissement (tous les services

administratifs et comptables du port chef-lieu de sous-arrondissement, y compris l'inscription maritime);

2° Les quartiers (autres que le chef-lieu d'arrondissement et les chefs-lieux de sous-arrondissement);

3° Les corps organisés (gendarmerie maritime, ouvriers d'artillerie, artificiers, etc.), le dépôt des équipages de la flotte et ses annexes;

4° Les bâtiments de la flotte présents au port;

5° Les services administrés comme les bâtiments de la flotte (défense mobile, défense fixe, mouvements du port, école des mécaniciens, etc.).

En regard de chacun de ces services, quartiers, corps et bâtiments, le chef du contrôle résident mentionnera la date de la dernière vérification et indiquera quels sont ceux qu'il propose de faire inspecter par ses propres moyens dans le courant de l'année 1902.

En dehors de ces dispositions transitoires, je ne signalerai à votre attention que quelques points intéressant le service des missions.

Dans les articles 33 et suivants, relatifs aux présentations et visites des fonctionnaires du contrôle en mission, il a été tenu compte des facilités données aux contrôleurs de la guerre par les articles 5, 6 et 7 du décret du 16 août 1898. Leur rédaction est, par ailleurs, en harmonie avec les règles générales du décret du 4 octobre 1891 sur le service des places, modifié le 7 mars 1895 (art. 108, 307 et 308).

L'article 6 de la loi du 2 mars 1902 porte que le statut militaire du corps du Contrôle de l'administration de l'armée devient applicable au corps du Contrôle de l'administration de la marine, notamment au point de vue des honneurs et préséances. En attendant que le texte du règlement sur le service des places soit remanié en conséquence, les contrôleurs en mission seront convoqués aux cérémonies officielles dans les mêmes conditions que les contrôleurs résidents et y prendront rang avec eux suivant leur grade.

Dans le présent décret ou, suivant leur nature, dans celui du 17 mars 1902, il a été fait état de toutes celles des prescriptions de l'arrêté du 18 octobre 1899 qui étaient compatibles avec la nouvelle

organisation du service des missions. Pour ne pas multiplier les textes, je reproduis ci-après certaines de ses dispositions de détail qui ne sauraient trouver place dans un décret et que je juge néanmoins utilisables pour le corps du Contrôle. Elles constituent, en effet, une application pratique du principe inscrit dans l'article 4 du décret précité du 17 mars, aux termes duquel « les contrôleurs réclament de l'autorité maritime du lieu où ils ont à accomplir leur mandat tous les ordres et moyens matériels nécessaires pour l'exercice de leurs inspections et vérifications ». La présente circulaire remplacera donc à cet égard l'arrêté ministériel du 18 octobre 1899 qui est abrogé.

Le contrôleur général et les contrôleurs arrivant en mission dans un port ou un établissement demandent au chef du contrôle résident qu'un des bureaux de son service soit, s'ils le jugent nécessaire, tenu à leur disposition. Quant aux locaux appartenant à d'autres services du port ou de l'établissement, ils leur sont, sur leur demande, affectés à titre provisoire par les chefs de ces services et, si besoin est, par l'autorité supérieure.

Dans les ports militaires, l'un des gardiens de bureau du contrôle résident et, quand ils le réclament, un planton fourni par l'autorité maritime locale sont attachés momentanément au contrôleur général ou au contrôleur chef de mission.

Dans les ports secondaires et dans les établissements de la marine, en France et aux colonies, un gardien prélevé sur le cadre du service général lui est également affecté.

Dans les ports militaires et dans les lieux où stationnent des bâtiments de la flotte, l'autorité maritime met une embarcation convenable à la disposition du contrôleur général ou des contrôleurs en mission, sur leur première réquisition et sans aucun délai.

Je vous prie d'assurer, chacun en ce qui vous concerne, l'exécution des dispositions contenues dans la présente circulaire et dans le décret qui l'accompagne.

Signé : DE LANESSAN.

*Rapport au Président de la République française, suivi d'un décret déterminant le fonctionnement de la direction du contrôle*, Service central *et* Service des missions, *en exécution de l'article* 3 *de la loi du* 2 *mars* 1902.

(Du 1er avril 1902.)

Monsieur le Président,

Le projet de décret que j'ai l'honneur de soumettre à votre haute sanction, en exécution de l'article 3 de la loi du 2 mars 1902, détermine le fonctionnement particulier de la direction du contrôle, *Service central* et *Service des missions*. Il complète, à cet égard, le décret du 17 mars, réglant le fonctionnement général du contrôle de l'administration de la marine, en conformité de l'article 4 de la loi organique.

Dans sa rédaction, je me suis attaché à ne jamais perdre de vue l'idée maîtresse que renferment les articles 3 et 7 de la loi et qui a été exposée avec tant de netteté par ses rapporteurs, comme au cours de sa discussion à la Chambre et au Sénat : éviter tout dualisme dans la direction et, par là même, dans l'exécution du service de contrôle.

A cet effet, le législateur a concentré entre les mains du directeur du contrôle, maintenu en permanence auprès du ministre et en contact incessant avec l'administration centrale dont il surveille les opérations, tout ce qui pouvait contribuer à assurer, dans le corps entier du Contrôle, l'unité de direction et la continuité de vues. En chargeant spécialement des missions un second contrôleur général. sous l'autorité du directeur, il a donné à ce service une individualité propre, sans toutefois en faire un organe autonome. Grâce à la coordination que cette unité de direction permettra d'assurer entre le fonctionnement du contrôle résident des ports et établissements et celui des missions, il a pu combiner dans un même système les deux modalités, permanente et mobile, dont l'emploi doit rationnellement varier avec la nature des services à contrôler et des études à entreprendre et, néanmoins, éviter le dangereux écueil de la surabondance et de la superposition des contrôles.

C'est dans cet esprit que le projet de décret ci-joint définit celles

des attributions du service central qui ont trait à la direction supérieure, à la distribution et à la centralisation des travaux du contrôle, c'est-à-dire au mandat qu'il tient de la loi de coordonner les efforts des deux autres services et d'en dégager les résultats. Avec une organisation composite, il est d'autant plus nécessaire de donner au rouage central les moyens de régler et de résumer l'action des contrôleurs résidents et des contrôleurs mobiles que certaines de leurs obligations sont communes. En effet, le cadre du service des missions a été calculé, non pas seulement en vue des *études* et des *missions spéciales*, ainsi que des tournées périodiques à faire dans les établissements d'outre-mer qui ne possèdent pas de contrôle résident, mais aussi de façon à lui permettre de participer, dans des proportions variant avec les circonstances, à l'*inspection ordinaire* des ports secondaires et des quartiers, des corps organisés, des dépôts d'équipages, bâtiments de la flotte et services similaires. A l'aide du répertoire sommaire prévu par l'article 9 du décret, le directeur du contrôle veillera à ce qu'il ne se produise ni omission, ni double emploi dans l'exécution de cette partie mixte du service.

Considéré dans son ensemble, le service des missions est, avant tout, un organe d'information et d'étude; il ne constitue point, au regard du contrôle résident des ports et des établissements, un contrôle supérieur. Mais l'institution serait incomplète si le ministre ne se réservait pas le droit de se faire renseigner *de visu*, au moins éventuellement, sur la manière dont les contrôleurs résidents s'acquittent de leurs obligations. Aussi, l'article 32 prévoit-il qu'il peut, à cet effet, donner mandat spécial et personnel au contrôleur général chargé du service des missions. La faculté ainsi ouverte au chef du Département ajoute aux garanties que lui procurent déjà la centralisation et l'étude par le directeur du contrôle de tous les rapports du contrôle résident.

En résumé, dans les dispositions réglant la situation respective du service central et du service des missions l'un vis-à-vis de l'autre et à l'égard du contrôle résident des ports et établissements, je me suis efforcé de répondre aux desseins du Parlement, de souder entre eux ces divers éléments, de façon à en faire un tout complet et homogène et à obtenir de l'organisation nouvelle le meilleur rendement possible.

Si vous approuvez mes propositions, je vous prie de vouloir bien revêtir le projet de décret ci-joint de votre signature.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'hommage de mon profond respect.

*Le Ministre de la marine,*

Signé : DE LANESSAN.

---

*Décret déterminant le fonctionnement de la direction du contrôle,* Service central *et* Service des missions, *en exécution de l'article* 3 *de la loi du* 2 *mars* 1902.

(Du 1er avril 1902.)

Le Président de la République française,

Vu le décret du 17 mars 1902 réglant le fonctionnement général du contrôle de l'administration de la marine, en conformité de l'article 4 de la loi organique du 2 mars 1902 ;

Vu les articles 3 et 7 de ladite loi, le tableau A y annexé et, spécialement, le dernier alinéa de l'article 3, ainsi conçu :

« Des décret spéciaux détermineront le fonctionnement du service central de la direction du contrôle, du service des missions et du contrôle permanent des ports et établissements. Ils préciseront notamment quels documents devront être obligatoirement soumis au visa de la direction du contrôle et à celui du contrôle permanent dans les ports militaires et autres établissements de la marine » ;

Sur le rapport du ministre de la marine,

Décrète :

## TITRE PRÉLIMINAIRE.

### Du Directeur du Contrôle.

---

*Ses attributions. — Mode de nomination.*

Art. 1er. — 1. Le contrôleur général chargé, sous l'autorité immédiate et exclusive du ministre, de la direction du contrôle au ministère de la marine dirige personnellement le service central de cette direction.

2. Il a autorité sur le service des missions dans les conditions qui seront indiquées ci-après.

3. Le directeur du contrôle est nommé par décret.

## TITRE PREMIER.

### Du Service central.

### SECTION I.

#### ÉNUMÉRATION DE SES ATTRIBUTIONS.

*Triple rôle du service central.*

Art. 2. — Les attributions du service central embrassent :

1° L'administration générale du corps et la direction supérieure des services du contrôle, de façon à coordonner leur fonctionnement ;

2° La centralisation des travaux du contrôle résident des ports et établissements ainsi que du service des missions, à l'effet de poursuivre, auprès des bureaux compétents du ministère, la solution des questions qui y sont soulevées ou traitées ;

3° Le contrôle permanent de l'administration centrale et des services de la marine installés à Paris.

### SECTION II.

#### ADMINISTRATION GÉNÉRALE DU CORPS ET DIRECTION SUPÉRIEURE DES SERVICES DU CONTRÔLE.

*Administration générale du corps.*

Art. 3. — Le directeur du contrôle prépare et soumet au ministre toutes les mesures relatives :

Au recrutement du corps du Contrôle ;

A l'avancement dans ce corps ;

Aux récompenses honorifiques et à l'administration du personnel qui le compose ;

A sa répartition entre les trois rouages du service, et pour le contrôle résident, entre les divers ports et établissements.

*Bulletins de notes des fonctionnaires du contrôle.*
*Conservation de leurs calepins.*

Art. 4. — 1. Le directeur du contrôle note seul les fonctionnaires du corps placés, au service central, sous ses ordres immédiats, ainsi que les contrôleurs chefs du contrôle résident dans les établissements hors des ports et sur les points du littoral ne faisant pas partie d'un arrondissement maritime.

2. Il note, au second degré, les fonctionnaires du corps employés en sous-ordre au service des missions, dans les ports militaires et sur les points du littoral faisant partie d'un arrondissement maritime, ainsi que les contrôleurs des deux classes et les contrôleurs-adjoints qui seraient appelés à remplir, à l'administration centrale du ministère de la marine, des fonctions donnant à un directeur ou à un chef de service qualité pour les noter au premier degré.

3. Le directeur du contrôle est noté directement par le ministre. Il en est de même des autres contrôleurs généraux. Toutefois le ministre peut déléguer le soin de les noter au directeur du contrôle, lorsque celui-ci est le plus ancien des contrôleurs généraux de 1re classe.

4. Tous les calepins et dossiers individuels des fonctionnaires du contrôle, y compris, sauf indication contraire du ministre, celui du directeur, restent déposés à la direction du contrôle tant que les titulaires sont en activité ou dans la réserve. Ils sont ensuite versés aux archives du ministère de la marine.

5. Les dispositions de détail relatives à l'établissement des bulletins de notes des fonctionnaires du contrôle, ainsi que des propositions formulées en leur faveur pour des distinctions honorifiques, sont réglées par arrêtés ministériels.

*Plan de campagne annuel du service des missions et du contrôle résident.*

Art. 5. — 1. Le directeur du contrôle provoque les ordres du ministre en ce qui concerne la distribution, entre le contrôle résident des ports et le service des missions, du travail d'***inspection courante*** des quartiers, ports secondaires, corps organisés, dépôts d'équipages, bâtiments de la flotte et services administrés comme tels, lesquels doivent être, en principe, vérifiés tous les deux ans.

2. Cette distribution, destinée à prévenir toute omission ou double emploi, fait l'objet, au 1er décembre de chaque année, pour l'année suivante, de propositions motivées du chef du contrôle résident de chaque arrondissement maritime. Après avis du contrôleur général chargé du service des missions, le directeur du contrôle en arrête les bases, en tenant compte des charges et des obligations respectives des deux organes intéressés. Une fois approuvée par le ministre, la répartition est notifiée au chef du contrôle résident intéressé et au contrôleur général chargé du service des missions.

3. Le chef de chaque contrôle résident n'en conserve pas moins le droit et le devoir stricts de procéder, *en cas d'urgence*, à toutes vérifications et tournées nécessaires, sous la seule condition d'en faire connaître sans retard les motifs au ministre.

4. Le directeur du contrôle suit l'exécution du service commun défini dans le présent article.

*Inspections périodiques réglementaires.*

Art. 6. — Lorsqu'aux termes des règlements, un service autre que ceux énumérés dans le premier alinéa de l'article 5 doit être, périodiquement, l'objet d'une vérification intérieure de la part du contrôle résident, le directeur du contrôle veille, au nom du ministre, à ce que ce contrôle y procède dans les délais prescrits.

*Missions spéciales confiées au service des missions.*

Art. 7. — 1. Le directeur du contrôle provoque les ordres du ministre en vue de la fixation des tournées à effectuer par le service des missions dans les établissements maritimes d'outre-mer qui ne sont pas le siège d'un contrôle permanent.

2. Il soumet au ministre les propositions qui tendent à confier audit service des *missions spéciales* de contrôle, d'enquête ou d'étude touchant le fonctionnement administratif, financier, comptable et économique des divers services, tant à Paris que dans les ports et autres établissements de la marine.

3. La composition et la mise en mouvement des missions incombant au service des missions, en exécution de l'article 5 et des alinéas 1 et 2 du présent article, sont réglées par le ministre sur la

proposition du directeur du contrôle. Cette proposition est précédée de l'avis du contrôleur général chargé du service des missions, lorsqu'il est présent à Paris.

*Études et constatations demandées au service des missions.*

Art. 8. — 1. En dehors des missions visées dans l'article 7, pour lesquelles un ordre du ministre est nécessaire, le directeur du contrôle a la faculté de transmettre directement au service des missions, pour examen et avis, les projets de lois ou d'actes réglementaires, les questions d'organisation ou d'administration générale, les affaires contentieuses ou comportant une étude particulière dont il se trouve saisi.

2. Il peut également faire appel au concours du service des missions pour représenter la direction du contrôle, lorsqu'elle a qualité pour intervenir, en dehors de Paris et du bassin de la Seine, dans les constatations relatives aux fournitures et travaux confiés à l'industrie.

3. Les communications du directeur du contrôle au service des missions, ainsi que les réponses de ce service, sont faites obligatoirement par écrit.

*Répertoire sommaire des opérations du contrôle.*

Art. 9. — 1. Afin de faciliter au directeur du contrôle l'exercice des attributions définies par les articles 5, 6 et 7 et aussi pour lui permettre d'apprécier dans quelle mesure il peut user de la faculté inscrite dans l'article 8, il est tenu, au secrétariat de la direction, un *répertoire sommaire*, présentant à tout moment et pour l'ensemble du service la situation des vérifications, inspections et études faites ou restant à faire.

2. Le contrôle résident de chaque port et établissement maritime, ainsi que le service des missions, tiennent, chacun en ce qui le concerne, un extrait du répertoire central.

3. Les instructions du ministre déterminent la forme du répertoire et de ses extraits; elles règlent les détails de procédure se rattachant à leur mise à jour.

*Préparation de tous les actes réglementaires concernant le contrôle.*

Art. 10. — 1. Le directeur du contrôle prépare et soumet au

ministre tous projets de lois et d'actes réglementaires spéciaux au corps du Contrôle.

2. Il prépare, en faisant appel dans la mesure où il le juge utile au service des missions, les instructions générales et particulières concernant le fonctionnement et l'exercice du contrôle de l'administration de la marine suivant l'une ou l'autre de ses modalités.

A cet effet, sur l'ordre du ministre, il demande aux directions et services compétents du ministère toutes les communications nécessaires.

Il reçoit de ces directions et services, soit à sa demande, soit sur leur initiative, les renseignements et les propositions tendant à appeler l'attention du contrôle sur les opérations à surveiller plus spécialement et sur les services susceptibles d'être améliorés.

*Intervention dans les actes communs à divers corps.*
*Préparation du budget du contrôle.*

Art. 11. — 1. Le directeur du contrôle intervient obligatoirement dans l'élaboration des actes communs à plusieurs corps qui, préparés par d'autres directions ou services du ministère, intéressent le corps du Contrôle.

2. Il est chargé de la préparation de la partie du budget concernant le corps du Contrôle.

3. Des instructions du ministre règlent les détails de procédure se rattachant à l'exercice des attributions énumérées dans le présent article.

*Réception de la correspondance du contrôle résident.*
*Préparation des réponses.*

Art. 12. — La correspondance du contrôle résident des ports et établissements, ainsi que du service des missions, avec le ministre est remise au directeur du contrôle qui prépare les réponses à faire par le ministre.

## SECTION III.

### CENTRALISATION DES TRAVAUX DU CONTRÔLE RÉSIDENT DES PORTS ET ÉTABLISSEMENTS ET DU SERVICE DES MISSIONS.

*Centralisation et examen préalable des travaux du contrôle.*

Art. 13. — 1. Sur le renvoi qui lui en est fait par le ministre, le directeur du contrôle centralise les cahiers d'observations n'ayant pas abouti sur place, les rapports périodiques et éventuels, les études et propositions tendant à une modification de la réglementation existante, en un mot, tous ceux des travaux du contrôle résident des ports et établissements et du service des missions qui comportent l'intervention du ministre.

2. Il en assure l'examen préalable par le service central de la direction du contrôle, de façon à ne saisir les directions et services compétents du ministère que des questions qui, en dernière analyse, présentent un intérêt d'information pratique ou exigent une solution.

*Procédure de transmission desdits travaux, à fin d'étude, aux services du ministère.*

Art. 14. — 1. D'après les résultats dudit examen et sur l'ordre du ministre, il transmet ces documents aux directions et services compétents du ministère en original ou en copie ou seulement sous forme d'extraits.

2. Il poursuit la discussion et la solution des questions qui y sont soulevées ou traitées. Toutes les dépêches, circulaires, instructions ou décisions du pouvoir exécutif relatives à ces questions portent, à la suite des timbres des bureaux intéressés, celui de la direction du contrôle.

3. Les originaux et extraits communiqués sont renvoyés, dans le plus bref délai possible, avec indication de la solution intervenue, au directeur du contrôle qui rend compte au ministre des communications restées sans réponse.

4. Un arrêté ministériel règle en détail la procédure des communications auxquelles la centralisation des travaux du contrôle donne lieu entre le service central de la direction et les autres services et directions du ministère.

*Communication à faire, de ces travaux, après solution, aux services du contrôle dont ils émanent.*

Art. 15. — 1. Le directeur du contrôle tient la main à ce que les contrôleurs soient mis en mesure, dans leurs inspections ou vérifications, de constater les suites données aux observations précédentes par les services compétents, en exécution des ordres et décisions ministériels et conformément aux prescriptions de l'article 4 de la loi du 2 mars 1902.

2. A cet effet, le service des missions est, dans tous les cas, informé de la suite qu'ont reçue ses travaux au moyen de la communication qui lui est donnée des documents eux-mêmes par le directeur du contrôle, lors de leur renvoi par les directions et services compétents du ministère.

3. Communication des documents eux-mêmes n'est faite au contrôle résident que lorsqu'il ne se trouve pas déjà informé par l'envoi au port ou à l'établissement d'une dépêche, circulaire, etc., dont l'autorité supérieure locale doit lui donner connaissance dans les quarante-huit heures au plus tard de la réception du courrier.

## SECTION IV.

### CONTRÔLE PERMANENT DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET DES SERVICES DE LA MARINE INSTALLÉS A PARIS.

---

*Contrôle des services de l'administration centrale.*

Art. 16. — 1. Avec le concours des fonctionnaires attachés au service central de la direction, le directeur du contrôle exerce, en permanence, un contrôle préventif vis-à-vis de l'administration centrale qui prépare les décisions du ministre. Il éclaire le chef du Département sur toutes les opérations, engagées ou consacrées à Paris, qui touchent aux intérêts du Trésor, aux droits des personnes et à l'observation des lois, décrets et règlements.

2. Le directeur du contrôle assiste aux conférences des directeurs de l'administration centrale.

*Attributions générales de la direction du contrôle.*

Art. 17. — 1. En raison du caractère préventif du rôle qui lui est

dévolu, le service central de la direction du contrôle a dans ses attributions :

L'examen et le visa, avant présentation au ministre, de tous projets de lois et de tous projets d'actes réglementaires (décrets, arrêtés, décisions, etc.).

L'examen et le visa, avant décision, de tous rapports ou dépêches portant nominations ou promotions, avancements en classe, augmentation de personnel, modifications d'effectifs, mutations en France ou à l'étranger, *entraînant engagement ou liquidation de dépenses;* de toutes ordonnances, propositions de payement ou répartition de fonds; de toutes propositions de concessions de traitements, d'allocations pécuniaires ou autres; de tous cahiers des charges, rapports, marchés, traités de gré à gré, conventions, commandes, transactions, contrats ou engagements de toutes sortes; de toutes questions relatives à l'interprétation des lois, décrets et règlements administratifs; de toutes affaires litigieuses ou contentieuses concernant le Département, sans acception de juridiction; de toutes propositions relatives à la mainlevée des cautionnements, à la constitution des débets envers l'État et aux exonérations à titre gracieux; de tous rapports ou dépêches portant admission à la retraite, concession ou rejet de pension; de toutes liquidations de pensions; de toutes concessions et de tous rejets de secours; de toutes affaires ressortissant au Département de la marine et tendant à constituer l'État débiteur, soit sur les fonds du budget de la marine, soit sur ceux d'un autre Département;

L'assistance aux commissions chargées, à Paris, de passer des marchés et de procéder à des recettes et, dans tous les cas, le visa du procès-verbal de leurs opérations.

2. En ce qui concerne le service de la surveillance des travaux confiés à l'industrie et des recettes en usine, ainsi que l'inspection des fabrications d'artillerie, les communications à faire obligatoirement à la direction du contrôle sont fixées par l'instruction spéciale qui règle, pour toutes les localités, l'intervention des fonctionnaires du contrôle de l'administration de la marine dans les constatations relatives aux fournitures et travaux confiés à l'industrie.

*Attributions spéciales en ce qui concerne le budget.*

Art. 18. — 1. Le directeur du contrôle est tout spécialement

chargé de suivre et de contrôler, au nom et pour le compte du ministre, la préparation et l'exécution du budget de la marine et de celui de l'Établissement des invalides.

2. Toutes demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires font l'objet, en cours d'exercice, d'une communication préalable au service central de la direction du contrôle.

3. Sont, en outre, soumis à l'examen et au visa du contrôle :

Les opérations diverses pouvant modifier la situation des crédits (ventilations, transferts, fonds de concours, cessions, réimputations, déclarations définitives de crédits sans emploi et demandes d'annulations).

Tous relevés, toutes situations périodiques ou éventuelles des dépenses engagées émanant des bureaux administrateurs ou de la direction de la comptabilité générale et destinés, soit au ministre de la marine, soit au ministre des finances.

*Documents soumis à ses vérifications.*

Art. 19. — 1. La direction du contrôle a dans ses attributions :

La vérification des documents officiels de toute nature ressortissant aux divers services et directions de l'administration centrale et spécialement :

L'examen des comptes courants tenus à la comptabilité centrale des fonds ;

L'examen et la vérification des écritures relatives au service des traites ;

L'examen préalable de tous les comptes financiers, de matériel ou de travaux produits par le Département de la marine ;

Le contrôle des opérations de l'Établissement des invalides et, notamment, la vérification et le visa du compte général de l'Établissement, avant qu'il soit soumis à la signature du ministre pour être envoyé à la Cour des comptes.

2. Il est fait, le cas échéant, appel au concours du service des missions, en vue de la vérification approfondie de ces écritures et de ces comptes, dans les conditions définies dans les alinéas 2 et 3 de l'article 7 du présent décret.

*Vérifications matérielles lui incombant.*

Art. 20. — 1. Le service central de la direction du contrôle est avisé, en temps opportun, de toutes les vérifications de caisses et de tous les recensements de matériel en approvisionnement, en transformation ou en service, qui ont lieu, soit périodiquement, soit extraordinairement, par ordre du ministre, à l'administration centrale et dans les services de la marine installés à Paris. Il y assiste s'il le juge utile et vise, dans tous les cas, le procès-verbal des opérations.

2. Conformément aux dispositions générales des articles 4 et 5 du décret du 17 mars 1902, le directeur du contrôle peut, après avoir pris à cet égard les ordres du ministre, faire procéder, soit par le service central, soit dans les conditions de l'article 7 ci-dessus, par le service des missions, à telles vérifications inopinées de caisses, à tels recensements de matériel qu'il jugera nécessaires. Il prévient, en ce cas, soit le directeur de la comptabilité générale, ou l'administrateur de l'Établissement des invalides, selon qu'il s'agit de la caisse particulière du ministère ou de la trésorerie générale des invalides, soit le chef du service intéressé s'il s'agit d'un recensement de matériel, afin que ces fonctionnaires se fassent représenter aux vérifications de caisses et désignent des officiers ou fonctionnaires pour assister les contrôleurs dans les recensements de matériel.

*Étendue des droits des fonctionnaires de la direction du contrôle.*

Art. 21. — 1. A l'occasion de l'exercice de leur contrôle et conformément au principe général inscrit dans l'article 4 de la loi du 2 mars 1902, les fonctionnaires attachés au service central sont qualifiés pour proposer toute mesure qu'ils jugeraient utile pour faire disparaître les abus ou pour simplifier et améliorer le fonctionnement administratif des services.

2. Toutes les dépêches, circulaires, instructions ou décisions du pouvoir exécutif relatives à des questions soulevées ou traitées dans ces conditions portent, en tête, le timbre de la direction du contrôle à la suite de celui des bureaux intéressés.

*Observations des contrôles extérieurs.*

Art. 22. — 1. Le directeur du contrôle doit recevoir, par les soins de la direction ou service compétent, au fur et à mesure qu'elles lui parviennent, copie de toutes les observations formulées par les contrôles extérieurs (injonctions et référés de la Cour des comptes, arrêts et avis du Conseil d'État, etc.).

2. Les projets de réponse auxdites observations sont, avant présentation au ministre, invariablement soumis à l'examen et au visa du service central de la direction du contrôle.

*Mode d'intervention du contrôle.*

Art. 23. — 1. Les actes et pièces soumis obligatoirement à l'examen et au visa de la direction du contrôle doivent toujours être appuyés de dossiers au complet.

2. Conformément aux dispositions générales de l'article 8 du décret du 17 mars 1902, lesdits actes et pièces sont, après examen, revêtus, s'ils la comportent, de la signature du directeur du contrôle ou du fonctionnaire ayant qualité pour le remplacer et, dans tous les cas, du timbre à date, à encre rouge ou bleue, selon qu'ils donnent ou non lieu à observations.

3. Les détails de la procédure relative à l'exercice permanent du contrôle près de l'administration centrale et des services de la marine installés à Paris sont réglés par un arrêté ministériel.

## SECTION V.

### ORGANISATION INTÉRIEURE DU SERVICE CENTRAL DE LA DIRECTION DU CONTRÔLE.

---

*Du directeur du contrôle. — Adjoint au directeur. Chef du secrétariat de la direction.*

Art. 24. — 1. Le directeur du contrôle exerce, à titre personnel, celles des attributions définies dans la section II du présent décret qui ont trait aux notes, à l'avancement, aux récompenses honorifiques des fonctionnaires du contrôle de l'administration de la marine.

2. Sous la réserve spécifiée ci-dessus, il est, en cas d'absence ou d'empêchement, suppléé par le plus ancien des contrôleurs de 1re classe attachés au service central de la direction. Ce contrôleur, désigné par arrêté ministériel, porte le titre d'*adjoint au directeur du contrôle*. Il reçoit le même traitement que les sous-directeurs à l'administration centrale du ministère de la marine.

3. L'un des contrôleurs du service central, choisi par le directeur, remplit sous son autorité exclusive et, s'il est absent ou empêché, sous les ordres de l'adjoint au directeur, les fonctions de *chef du secrétariat de la direction du contrôle*.

4. L'adjoint au directeur peut être chargé, cumulativement, des fonctions de chef du secrétariat. En ce cas, il est dispensé de tout autre service.

*Fonctionnement intérieur de la direction du contrôle.*

Art. 25. — 1. Les divers bureaux de l'administration centrale et les services de la marine installés à Paris sont répartis, suivant les ordres du directeur du contrôle, entre les contrôleurs attachés au service central. Ces fonctionnaires assurent à la fois le contrôle permanent desdits bureaux et services, conformément aux dispositions de la section IV du présent décret, l'examen préalable et la discussion contradictoire avec ces bureaux, dans les conditions définies dans la section III, des questions soulevées ou traitées par le contrôle résident des ports et établissements et par le service des missions.

2. Toutes les notes d'observations et les communications officielles du service central de la direction du contrôle sont signées par le directeur, et, en cas d'absence ou d'empêchement, par son suppléant.

3. Des ordres du directeur règlent les détails du fonctionnement intérieur du service central.

Ceux qui se rattachent aux relations de ce service avec le service des missions ou avec le contrôle résident des ports et établissements de la marine sont l'objet, suivant le cas, d'arrêtés ou d'instructions du ministre.

---

2. Cette distribution, destinée à prévenir toute omission ou double emploi, fait l'objet, au 1er décembre de chaque année, pour l'année suivante, de propositions motivées du chef du contrôle résident de chaque arrondissement maritime. Après avis du contrôleur général chargé du service des missions, le directeur du contrôle en arrête les bases, en tenant compte des charges et des obligations respectives des deux organes intéressés. Une fois approuvée par le ministre, la répartition est notifiée au chef du contrôle résident intéressé et au contrôleur général chargé du service des missions.

3. Le chef de chaque contrôle résident n'en conserve pas moins le droit et le devoir stricts de procéder, *en cas d'urgence*, à toutes vérifications et tournées nécessaires, sous la seule condition d'en faire connaître sans retard les motifs au ministre.

4. Le directeur du contrôle suit l'exécution du service commun défini dans le présent article.

*Inspections périodiques réglementaires.*

Art. 6. — Lorsqu'aux termes des règlements, un service autre que ceux énumérés dans le premier alinéa de l'article 5 doit être, périodiquement, l'objet d'une vérification intérieure de la part du contrôle résident, le directeur du contrôle veille, au nom du ministre, à ce que ce contrôle y procède dans les délais prescrits.

*Missions spéciales confiées au service des missions.*

Art. 7. — 1. Le directeur du contrôle provoque les ordres du ministre en vue de la fixation des tournées à effectuer par le service des missions dans les établissements maritimes d'outre-mer qui ne sont pas le siège d'un contrôle permanent.

2. Il soumet au ministre les propositions qui tendent à confier audit service des *missions spéciales* de contrôle, d'enquête ou d'étude touchant le fonctionnement administratif, financier, comptable et économique des divers services, tant à Paris que dans les ports et autres établissements de la marine.

3. La composition et la mise en mouvement des missions incombant au service des missions, en exécution de l'article 5 et des alinéas 1 et 2 du présent article, sont réglées par le ministre sur la

proposition du directeur du contrôle. Cette proposition est précédée de l'avis du contrôleur général chargé du service des missions, lorsqu'il est présent à Paris.

*Études et constatations demandées au service des missions.*

Art. 8. — 1. En dehors des missions visées dans l'article 7, pour lesquelles un ordre du ministre est nécessaire, le directeur du contrôle a la faculté de transmettre directement au service des missions, pour examen et avis, les projets de lois ou d'actes réglementaires, les questions d'organisation ou d'administration générale, les affaires contentieuses ou comportant une étude particulière dont il se trouve saisi.

2. Il peut également faire appel au concours du service des missions pour représenter la direction du contrôle, lorsqu'elle a qualité pour intervenir, en dehors de Paris et du bassin de la Seine, dans les constatations relatives aux fournitures et travaux confiés à l'industrie.

3. Les communications du directeur du contrôle au service des missions, ainsi que les réponses de ce service, sont faites obligatoirement par écrit.

*Répertoire sommaire des opérations du contrôle.*

Art. 9. — 1. Afin de faciliter au directeur du contrôle l'exercice des attributions définies par les articles 5, 6 et 7 et aussi pour lui permettre d'apprécier dans quelle mesure il peut user de la faculté inscrite dans l'article 8, il est tenu, au secrétariat de la direction, un *répertoire sommaire*, présentant à tout moment et pour l'ensemble du service la situation des vérifications, inspections et études faites ou restant à faire.

2. Le contrôle résident de chaque port et établissement maritime, ainsi que le service des missions, tiennent, chacun en ce qui le concerne, un extrait du répertoire central.

3. Les instructions du ministre déterminent la forme du répertoire et de ses extraits; elles règlent les détails de procédure se rattachant à leur mise à jour.

*Préparation de tous les actes réglementaires concernant le contrôle.*

Art. 10. — 1. Le directeur du contrôle prépare et soumet au

ministre tous projets de lois et d'actes réglementaires spéciaux au corps du Contrôle.

2. Il prépare, en faisant appel dans la mesure où il le juge utile au service des missions, les instructions générales et particulières concernant le fonctionnement et l'exercice du contrôle de l'administration de la marine suivant l'une ou l'autre de ses modalités.

A cet effet, sur l'ordre du ministre, il demande aux directions et services compétents du ministère toutes les communications nécessaires.

Il reçoit de ces directions et services, soit à sa demande, soit sur leur initiative, les renseignements et les propositions tendant à appeler l'attention du contrôle sur les opérations à surveiller plus spécialement et sur les services susceptibles d'être améliorés.

*Intervention dans les actes communs à divers corps.*
*Préparation du budget du contrôle.*

Art. 11. — 1. Le directeur du contrôle intervient obligatoirement dans l'élaboration des actes communs à plusieurs corps qui, préparés par d'autres directions ou services du ministère, intéressent le corps du Contrôle.

2. Il est chargé de la préparation de la partie du budget concernant le corps du Contrôle.

3. Des instructions du ministre règlent les détails de procédure se rattachant à l'exercice des attributions énumérées dans le présent article.

*Réception de la correspondance du contrôle résident.*
*Préparation des réponses.*

Art. 12. — La correspondance du contrôle résident des ports et établissements, ainsi que du service des missions, avec le ministre est remise au directeur du contrôle qui prépare les réponses à faire par le ministre.

## SECTION III.

### CENTRALISATION DES TRAVAUX DU CONTRÔLE RÉSIDENT DES PORTS ET ÉTABLISSEMENTS ET DU SERVICE DES MISSIONS.

*Centralisation et examen préalable des travaux du contrôle.*

Art. 13. — 1. Sur le renvoi qui lui en est fait par le ministre, le directeur du contrôle centralise les cahiers d'observations n'ayant pas abouti sur place, les rapports périodiques et éventuels, les études et propositions tendant à une modification de la réglementation existante, en un mot, tous ceux des travaux du contrôle résident des ports et établissements et du service des missions qui comportent l'intervention du ministre.

2. Il en assure l'examen préalable par le service central de la direction du contrôle, de façon à ne saisir les directions et services compétents du ministère que des questions qui, en dernière analyse, présentent un intérêt d'information pratique ou exigent une solution.

*Procédure de transmission desdits travaux, à fin d'étude, aux services du ministère.*

Art. 14. — 1. D'après les résultats dudit examen et sur l'ordre du ministre, il transmet ces documents aux directions et services compétents du ministère en original ou en copie ou seulement sous forme d'extraits.

2. Il poursuit la discussion et la solution des questions qui y sont soulevées ou traitées. Toutes les dépêches, circulaires, instructions ou décisions du pouvoir exécutif relatives à ces questions portent, à la suite des timbres des bureaux intéressés, celui de la direction du contrôle.

3. Les originaux et extraits communiqués sont renvoyés, dans le plus bref délai possible, avec indication de la solution intervenue, au directeur du contrôle qui rend compte au ministre des communications restées sans réponse.

4. Un arrêté ministériel règle en détail la procédure des communications auxquelles la centralisation des travaux du contrôle donne lieu entre le service central de la direction et les autres services et directions du ministère.

contrôleur général ou le contrôleur chef de mission se présente préalablement au commandant de cette force navale.

*Obligations du contrôleur, chef de mission, arrivant dans un établissement de la marine aux colonies.*

Art. 37. — 1. Lorsqu'il doit procéder à l'inspection administrative d'un établissement de la marine aux colonies, le contrôleur général où le contrôleur chef de mission se présente, à son arrivée dans la colonie, au gouverneur ou à son suppléant.

2. Le contrôleur chef de mission se présente au commandant de la marine ou au directeur de l'établissement.

3. A équivalence de grade, le contrôleur général en mission fait la première visite à l'autorité maritime locale; il l'informe par écrit, s'il est d'un rang supérieur.

*Missions devant conserver un caractère inopiné.*

Art. 38. — Lorsque le contrôleur général ou le contrôleur chef de mission veut conserver à sa mission un caractère inopiné, il a la faculté d'informer par écrit de son arrivée et des noms de ses collaborateurs l'autorité à qui, d'après les articles 33 et suivants, il doit se présenter le premier, sauf à faire les visites réglementaires dans les quarante-huit heures qui suivent.

*Obligations du contrôleur, chef de mission, arrivant dans un quartier d'inscription maritime.*

Art. 39. — Dans les quartiers de l'inscription maritime, autres que les chefs-lieux d'arrondissement ou de sous-arrondissement maritimes, le contrôleur général ou le contrôleur chef de mission informe le commissaire de l'inscription maritime de son arrivée avant de commencer ses opérations.

*Tenue de visites. — Port de la tenue militaire.*

Art. 40. — 1. Les présentations et les visites prescrites par les articles précédents se font en tenue n° 3.

2. Les fonctionnaires du contrôle, en mission, ne sont astreints au port de la tenue militaire que lorsque l'exercice de leur mandat les conduit à bord des bâtiments, dans les casernes et dépôts, dans

des commissions et réunions d'officiers, ou les met en contact avec les équipages et les autres corps organisés de la marine.

3. Dans toute autre circonstance de service, ils ont la faculté de revêtir la tenue civile et peuvent pénétrer dans les arsenaux et établissements de la marine sur la simple présentation de leur commission.

*Interdiction d'accepter des invitations de la part des services contrôlés.*

Art. 41. — Les fonctionnaires du contrôle, en mission, n'acceptent aucune invitation de la part des chefs ou agents quelconques appartenant aux services par eux inspectés.

*Concours à réclamer, le cas échéant, du contrôle résident.*

Art. 42. — 1. Lorsque ses instructions le comportent, le contrôleur général en mission peut requérir le chef du contrôle résident dans les ports et les établissements de la marine de procéder à toute investigation, vérification ou constatation ressortissant aux attributions de ce dernier.

2. Sous la même réserve, il peut, au port chef-lieu, se faire assister dans ses opérations par l'un ou l'autre des fonctionnaires du contrôle résident, à charge d'en informer le chef de ce contrôle.

3. Tout contrôleur en mission jouit de la plus grande latitude pour se renseigner auprès des fonctionnaires du contrôle résident qui doivent lui fournir, soit à sa demande, soit de leur propre initiative, les indications se rapportant à l'objet de sa mission.

*Établissement des rapports de mission.*

Art. 43. — 1. Après chacune de leurs opérations, les contrôleurs du service des missions établissent un rapport distinct par service, en se conformant, pour les détails de forme et de procédure, à l'instruction générale sur les rapports du contrôle.

2. Lorsqu'ils sont réunis en groupe, le chef de mission vise les rapports avec ou sans observations et les appuie, s'il y a lieu, d'un rapport d'ensemble.

3. Sauf urgence, ces rapports ne sont adressés au ministre (Direction du contrôle) qu'après avoir été revêtus de l'attache du

contrôleur général chargé du service des missions, lorsqu'il n'a pas pris part en personne à l'exécution de la mission qu'ils concernent.

*Exécution du décret. — Abrogation des dispositions antérieures.*

Art. 44. — Le ministre de la marine est chargé d'assurer l'exécution du présent décret, qui abroge toutes les dispositions contraires des actes antérieurs, et, spécialement :

Le titre IX de l'ordonnance du 14 juin 1844, et les arrêtés ministériels des 31 décembre 1844, 22 novembre 1845 et 30 avril 1848 rendus pour son exécution ; les décrets des 12 janvier 1853 et 19 mai 1858, le décret du 20 mai 1886, les décrets des 30 mai 1896 et 3 septembre 1898, le décret du 19 avril 1899, ainsi que les arrêtés ministériels des 18 octobre et 1er décembre 1899 et l'instruction du 4 septembre 1900 qui s'y rapportent.

Fait à Paris, le 1er avril 1902.

Signé : Émile LOUBET.

Par le Président de la République :

*Le Ministre de la marine,*

Signé : de Lanessan.

---

## ANNEXE.

Les attributions de la Direction du contrôle, telles que les fixe le décret du 1er avril 1902, seront résumées comme suit dans l'arrêté sur les attributions des services de l'administration centrale du ministère de la marine.

### SERVICE CENTRAL.

*1° Administration générale du corps et direction supérieure des services du contrôle de l'administration de la marine.*

Préparation par le directeur du contrôle et présentation à l'approbation du ministre de tout travail de nominations, avancements, mutations et mouvements concernant le corps du Contrôle. — Pro-

positions pour la Légion d'honneur, les distinctions universitaires et les autres récompenses honorifiques en faveur du personnel de ce corps.

Préparation des lois, décrets, règlements spéciaux au corps du Contrôle. — Intervention dans l'élaboration des actes qui, préparés par d'autres directions ou services du ministère, intéressent le corps du Contrôle.

Préparation de la partie du budget le concernant.

Direction supérieure des services du contrôle : répartition et surveillance de l'exécution des travaux leur incombant. — Correspondance du ministre avec le contrôle résident des ports et établissements et avec le service des missions. — Préparation des instructions à leur donner.

*2° Centralisation des travaux du contrôle résident des ports et établissements et du service des missions.*

Examen préalable et suite des rapports et autres travaux du contrôle résident des ports et établissements ainsi que du service des missions. — Discussion contradictoire, avec les directions et services intéressés du ministère, des questions qui y sont soulevées ou traitées. — Solution desdites questions, sous le double timbre de ces directions et services et de la direction du contrôle. — Avis de cette solution au service de contrôle intéressé.

*3° Contrôle permanent de l'administration centrale et des services de la marine installés à Paris.*

Examen et visa, avant présentation au ministre, de tous projets de lois et de tous projets d'actes réglementaires (décrets, arrêtés, décisions, etc.). — Examen et visa, avant décision, de tous rapports ou dépêches portant nominations ou promotions, avancements en classe, augmentation de personnel, modifications d'effectif, mutations en France ou à l'étranger, *entraînant engagement ou liquidation de dépenses.* — De toutes ordonnances, propositions de payement ou répartition de fonds. — De toutes propositions de concessions de traitements, d'allocations pécuniaires ou autres. — De tous cahiers des charges, rapports, marchés, traités de gré à gré, conventions, commandes, transactions, contrats ou engagements de

toutes sortes. — De toutes questions relatives à l'interprétation des lois, décrets et règlements administratifs. — De toutes affaires litigieuses ou contentieuses concernant le Département sans acception de juridiction. — De toutes propositions relatives à la mainlevée des cautionnements, à la constitution des débets envers l'État et aux exonérations à titre gracieux. — De tous rapports ou dépêches portant admission à la retraite, concession ou rejet de pension; de toutes liquidations de pensions; de toutes concessions et de tous rejets de secours. — De toutes affaires ressortissant au Département de la marine et tendant à constituer l'État débiteur, soit sur les fonds du budget de la marine, soit sur ceux d'un autre Département.

Assistance aux commissions chargées, à Paris, de passer des marchés et de procéder à des recettes.

Intervention[1] dans les constatations relatives aux fournitures et travaux confiés à l'industrie (Service de la surveillance et Inspection des fabrications d'artillerie) lorsqu'elles ont lieu dans des régions et localités pour lesquelles le contrôle résident des ports et établissements n'a pas compétence.

Examen des projets de budgets de la marine et de l'Établissement des invalides. — Contrôle de l'exécution de ces budgets. — Examen et visa des demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires; des opérations diverses pouvant modifier la situation des crédits (ventilations, transferts, fonds de concours, cessions, réimputations, déclarations définitives de crédits sans emploi, demandes d'annulations); de tous relevés, de toutes situations périodiques ou éventuelles des dépenses engagées émanant des bureaux administrateurs ou de la direction de la comptabilité générale et destinés soit au ministre de la marine, soit au ministre des finances.

Vérification[1] des documents officiels de toute nature ressortissant aux divers services et directions de l'administration centrale et spécialement: examen des comptes courants tenus à la comptabilité centrale des fonds; examen et vérification des écritures relatives au service des traites; examen préalable de tous les comptes financiers de matériel ou de travaux, produits par le Département de la

[1] Avec le concours éventuel du service des missions.

marine ; contrôle des opérations de l'Établissement des invalides ; vérification et visa du compte général de l'établissement.

Vérifications de caisses et recensements de matériel à l'administration centrale et dans les services de la marine installés à Paris[1].

Solution, sous le double timbre des directions et services intéressés et de la direction du contrôle, des questions dont le service central de cette direction a pris l'initiative dans les conditions définies à l'article 4 de la loi du 2 mars 1902.

Transmission au directeur du contrôle par les directions et services compétents du ministère d'une copie de toutes les observations formulées par les contrôles extérieurs (Cour des comptes, Conseil d'État, etc.). — Examen et visa, avant présentation au ministre, des projets de réponse auxdites observations.

SERVICE DES MISSIONS.

Préparation et exécution de toutes les missions, vérifications et études confiées soit audit service dans les conditions indiquées par les articles 5, 7, 8, 19 et 20 du décret du 1er avril 1902, soit, à titre personnel, au contrôleur général chargé du service des missions (Art. 32).

Vu pour être annexé au décret du 1er avril 1902.

Paris, le 1er avril 1902.

*Le Ministre de la marine,*

Signé : DE LANESSAN.

---

*Notification d'un décret en date du* 18 *avril* 1902, *déterminant le fonctionnement du contrôle résident des ports et établissements de la marine, en exécution de l'article* 3 *de la loi du* 2 *mars* 1902.

Paris, le 19 avril 1902.

Messieurs, j'ai l'honneur de vous notifier un décret en date du 18 avril 1902 qui détermine le fonctionnement du contrôle résident des ports et établissements de la marine, en exécution de l'article 3 de la loi organique du 2 mars 1902.

[1] Avec le concours éventuel du service des missions.

| Nos D'ORDRE des SECTIONS. | CHERBOURG. | BREST [4]. | LORIENT. | ROCHEFORT. | TOULON. |
|---|---|---|---|---|---|
| 1re section... | Armements-revues [1]. | Armements-revues [1]. | Armements-revues [1]. | Armements-revues [1]. | Armements-revues [1]. |
| | Fonds. | Fonds. | Fonds. | Fonds. | Fonds. |
| | Bureau central de l'inscription maritime. | Bureau central de l'inscription maritime. | Bureau central de l'inscription maritime. | Bureau central de l'inscription maritime. | Bureau central de l'inscription maritime. |
| | » | » | Détail des approvisionnem[ts]. | Détail des approvisionnem[ts]. | » |
| | Détail des subsistances [2]. | » | » | » | » |
| | Service de santé. | Service de santé. | Service de santé. | Service de santé. | Service de santé. |
| | Services divers [3]. | Services divers [3]. | Services divers [3]. | Services divers [3]. | Services divers [3]. |
| 2e section... | Direction des constructions navales. | Direction des constructions navales. | Direction des constructions navales. | Direction des constructions navales. | Direction des constructions navales. |
| | Direction de l'artillerie [2]. | » | » | » | » |
| | » | » | Service de la flotte. | Service de la flotte. | » |
| | » | » | Direction des défenses sous-marines. | Direction des défenses sous-marines. | » |
| 3e section... | Service de la flotte. | Service de la flotte. | » | » | Service de la flotte. |
| | Direction des défenses sous-marines. | Direction des défenses sous-marines. | » | » | Direction des défenses sous-marines. |
| | » | » | Direction de l'artillerie. | Direction de l'artillerie. | » |
| | Détail des approvisionnem[ts]. | Détail des approvisionnem[ts]. | » | » | » |
| | » | » | Détail des subsistances. | Détail des subsistances. | » |
| | Direction des travaux hydrauliques [2]. | » | Direction des travaux hydrauliques. | Direction des travaux hydrauliques. | » |
| 4e section... | » | » | » | » | Détail des approvisionnem[ts]. |
| | » | Direction de l'artillerie. | » | » | Direction de l'artillerie. |
| | » | Détail des subsistances. | » | » | » |
| | » | Direction des travaux hydrauliques. | » | » | » |
| 5e section... | » | » | » | » | Détail des subsistances. |
| | » | » | » | » | Direction des travaux hydrauliques. |

[1] C'est, en principe, au contrôleur chargé de la 1re section qu'incombent, dans les conditions définies par l'article 33 du décret ci-joint, les vérifications intérieures des corps organisés, dépôts d'équipages, bâtiments de la flotte et services administrés comme tels.

[2] Lorsque Cherbourg compte à son effectif un quatrième fonctionnaire du contrôle en sous-ordre, une 4e section y est constituée sur les bases fixées pour Brest, par prélèvement sur les trois autres.

[3] Sont compris sous la désignation « services divers » : les prisons, la justice maritime, la bibliothèque du port, l'École d'hydrographie, l'observatoire et le service des cartes, le service électro-sémaphorique.

[4] Lorsque Brest compte à son effectif un cinquième fonctionnaire en sous-ordre, une 5e section y est formée dans les mêmes conditions et avec le même classement qu'à Toulon.

Dans les ports militaires, les services contrôlés seront, par application de l'article 4 du décret et de l'arrêté du 15 mars 1902, groupés en sections, conformément au tableau ci-contre. Ce tableau remplace le § 2 de l'instruction du 15 janvier 1901, modifiée le 12 octobre (*B. O.*, p. 38 et 343), dont les autres dispositions restent en vigueur en tout ce qu'elles n'ont pas de contraire à la nouvelle organisation.

Afin de conserver un caractère inopiné aux vérifications de l'administration et de la comptabilité intérieures des corps militaires organisés, des dépôts d'équipages, des bâtiments de la flotte relevant de l'autorité du préfet maritime et des services similaires, et aussi dans un intérêt d'uniformité, l'article 36 du décret dispose que le fonctionnaire du contrôle résident chargé desdites vérifications se présente directement au chef de corps ou au commandant du dépôt, bâtiment ou service administré comme tel. La seule obligation qui soit imposée, au préalable, au contrôleur général, c'est d'informer par écrit le préfet maritime auprès de qui les fonctionnaires du contrôle résident se trouvent une fois pour toutes accrédités, ainsi que le porte l'article 3, par la dépêche les affectant au service de l'arrondissement. Le chef de service sera avisé de l'opération à la fois par le préfet et par le chef de corps ou commandant. Sont abrogées toutes les dispositions antérieures réglant la façon de procéder en ces circonstances et, spécialement, celles contenues dans les circulaires des 5 mars 1889 (*B. O.*, p. 369), 26 décembre 1892 (*B. O.*, p. 732) et 14 mai 1900 (*B. O.*, p. 765).

Dans les ports militaires, le service des mouvements du port met une embarcation convenable à la disposition de tout fonctionnaire du contrôle résident chargé d'une inspection administrative à bord d'un bâtiment, sur sa première réquisition et sans aucun délai.

Parmi les pièces qu'aux termes de l'article 19 du décret les services soumettent obligatoirement d'eux-mêmes au visa du contrôle figurent toutes celles qui doivent être déférées à l'examen du conseil d'administration du port ou de l'établissement. De ce nombre sont les situations de fournitures et les situations d'entreprises en retard. En vue de prévenir toute incertitude ou discussion à leur sujet, j'abroge expressément la dépêche manuscrite du 25 juillet 1866, en vertu de laquelle le tableau présentant l'exposé des faits était seul communiqué à l'inspection; le timbre à date du

contrôle sera désormais apposé au bas du cadre dans lequel sont formulées les propositions de l'administration compétente.

Le deuxième paragraphe de l'article 17 rend sans objet les circulaires des 12 février et 3 mars 1900 (*B. O.*, p. 291 et 302). Celles des 15 septembre 1899 (*B. O.*, p. 226), 21 mars 1900 (*B. O.*, p. 430) et 5 novembre 1900 (*B. O.*, p. 801) se trouvent rapportées par les mesures introduites dans les articles 24, 34 et 32 du décret.

Par ailleurs, je me réfère aux termes généraux de son article 47 pour abroger en bloc toutes celles des dispositions des arrêtés, instructions et circulaires qui ont réglé antérieurement les questions de visa obligatoire et de communication à l'inspection des dépêches, pièces et documents. Dans cet ordre d'idées et afin d'éviter, à l'avenir, la multiplicité et l'éparpillement des textes relatifs aux attributions du contrôle, j'ai décidé que son intervention ne devra plus être relatée dans les décrets et règlements sur l'organisation et le fonctionnement des divers services de la marine, si ce n'est par voie de simple référence aux actes rendus, sous le timbre de la direction du contrôle, en exécution de la loi du 2 mars 1902. Les directions et services du ministère devront, par suite, s'adresser à cette direction pour toute addition ou modification auxdits actes que la définition des rapports du contrôle avec les autres services du Département leur paraîtrait comporter.

J'ai condensé dans l'article 40 du décret tout ce qui concerne la situation particulière du contrôleur de l'établissement d'Indret chargé, en même temps, de contrôler certaines opérations effectuées soit à Nantes, où il réside, soit dans le sous-arrondissement. Bien que l'initiative des tournées à entreprendre dans les quartiers autres que celui de Nantes ne lui appartienne pas, il demeure entendu qu'il n'en a pas moins le devoir strict d'informer sans délai, à ces fins, le contrôleur général de l'arrondissement des faits qui s'y produiraient et dont il aurait connaissance. La communication des dépêches continuera de lui être faite par le chef du service de la marine dans le bureau mis, à Nantes, à sa disposition pour l'exercice de son contrôle intermittent. Sous réserve du maintien du *statu quo* en ce qui concerne l'installation de ses bureaux et le logement de son employé à Indret, sont abrogées, comme devenues sans objet, les circulaires des 27 octobre 1876

(*B. O.*, p. 585), 23 juillet 1898 (*B. O.*, p. 105) et 26 mars 1900 (*B. O.*, p. 426).

Je vous prie d'assurer, chacun en ce qui vous concerne, l'exécution des dispositions contenues dans la présente circulaire et dans le décret qui l'accompagne.

Signé : DE LANESSAN.

---

*Rapport au Président de la République française, suivi d'un décret déterminant le fonctionnement du contrôle résident des ports et établissements de la marine, en exécution de l'article 3 de la loi du 2 mars* 1902.

(Du 18 avril 1902.)

Monsieur le Président,

Le décret que vous avez bien voulu signer à la date du 1er avril a déterminé, en exécution de l'article 3 de la loi du 2 mars 1902, le fonctionnement particulier de la direction du contrôle : *Service central* et *Service des missions*. Celui que j'ai l'honneur de soumettre à votre haute sanction est prévu par le même article et a spécialement pour objet le fonctionnement du contrôle permanent des ports et établissements de la marine. Ces actes complètent le décret du 17 mars 1902 auquel ils se réfèrent et qui a dégagé, quant à la nature même du contrôle et aux droits et obligations du corps chargé de l'exercer, les principes généraux communs aux trois services.

Aux termes de l'article 3 susvisé, « le contrôle local et permanent est formé de contrôleurs *en résidence* dans chacun des arrondissements maritimes et des établissements hors des ports et, par la suite, dans tels établissements ou sur tels points du littoral que le ministre désignera ». C'est en m'autorisant de cette définition que, dans les mesures d'exécution de la loi, j'emploie l'expression de contrôle *résident*, de préférence à celle de contrôle permanent. Elle indique mieux que le contrôle local n'est pas constitué en vue de suivre dans leur intégralité les actes de direction et les faits de gestion et de comptabilité, mais qu'il opère seulement par épreuves dans les divers services. Je crois utile d'affirmer de toutes manières

la conception d'après laquelle les vingt-sept fonctionnaires qui le composent doivent pouvoir concilier la vérification des pièces soumises chaque jour à leur examen avec les multiples obligations de leur service extérieur.

C'est également avec la double préoccupation de faciliter l'action préventive des contrôleurs résidents, sans les inciter à se cantonner dans leurs bureaux que, conformément à l'article 3 de la loi, j'ai fait dresser la nomenclature des documents et pièces à soumettre obligatoirement à leur visa.

En raison de l'intérêt qu'il y a à fixer les relations de service des préfets maritimes et des directeurs des établissements hors des ports avec le contrôle résident, j'ai réglé, dans le projet de décret, les conditions dans lesquelles ils font appel au concours des contrôleurs en vue de recueillir des renseignements ou de procéder aux vérifications d'ordre administratif, financier, comptable ou économique. Dans le même ordre d'idées, j'y ai introduit les principes de l'instruction ministérielle qui régit actuellement l'exercice par le contrôle de son droit de correspondance directe avec le chef du Département, ainsi que la communication préalable de ses cahiers d'observations et de ses rapports aux autorités locales.

J'estime qu'avec un fonctionnement ainsi conçu le contrôle résident procurera, dans toute la mesure compatible avec ses effectifs restreints, les garanties qu'exige l'organisation administrative des arsenaux et établissements de la marine. Fort de son indépendance et de la compétence que lui vaut la permanence de sa fonction dans les questions si complexes d'approvisionnement des magasins et de comptabilité des travaux, il préviendra les erreurs et les abus ou, tout au moins, en en poursuivant le redressement, il les empêchera de dégénérer en habitudes. Son action préventive s'exercera à l'encontre des engagements abusifs de dépenses, comme à l'encontre des payements irréguliers. En signalant à l'administration et à l'autorité supérieure locales les irrégularités qu'il constate et en leur donnant de la sorte les moyens d'y remédier sur-le-champ, le contrôle résident agira aussi bien à leur profit que pour le compte du ministre dont il est destiné à sauvegarder la responsabilité et dont, grâce au droit de correspondance directe, l'intervention en temps opportun se trouve néanmoins assurée en toutes circonstances.

C'est donc avec confiance que je vous prie de vouloir bien revêtir le projet de décret ci-joint de votre signature.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'hommage de mon profond respect.

*Le ministre de la marine,*

Signé : DE LANESSAN.

---

*Décret déterminant le fonctionnement du contrôle résident des ports et établissements de la marine, en exécution de l'article 3 de la loi du 2 mars 1902.*

(Du 18 avril 1902.)

Le Président de la République française,

Vu le décret du 17 mars 1902 réglant le fonctionnement général du contrôle de l'administration de la marine, en conformité de l'article 4 de la loi du 2 mars 1902;

Vu les articles 3 et 7 de ladite loi, le tableau A y annexé et, spécialement, le dernier alinéa de l'article 3 ainsi conçu :

« Des décrets spéciaux détermineront le fonctionnement du service central de la direction du contrôle, du service des missions et du contrôle permanent des ports et établissements. Ils préciseront, notamment, quels documents devront être obligatoirement soumis au visa de la direction du contrôle et à celui du contrôle permanent dans les ports militaires et autres établissements de la marine » ;

Vu le décret du 1er avril 1902, déterminant le fonctionnement de la direction du contrôle, *Service central* et *Service des missions,* en exécution de l'article 3 précité;

Sur le rapport du ministre de la marine,

Décrète :

## TITRE PREMIER.

### Du Contrôle des arrondissements maritimes.

---

#### DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES.

*Organisation du contrôle résident.*

Art. 1er. — 1. Sous réserve des attributions de direction supérieure dévolues au directeur du contrôle, par le décret du 1er avril

1902, en vue de coordonner le fonctionnement des divers services du contrôle, un contrôleur général dirige, au nom du ministre, dans chaque arrondissement maritime, le contrôle local et permanent formé de tous les contrôleurs en résidence dans cet arrondissement.

2. Ces fonctionnaires sont placés sous les ordres immédiats du contrôleur général, chef du contrôle résident, qui les note au premier degré.

3. Les contrôleurs de tous grades résident au port chef-lieu de l'arrondissement ou du sous-arrondissement, suivant le cas.

*Attributions du contrôleur général.*

Art. 2. — 1. Le contrôleur général de l'arrondissement centralise les travaux des fonctionnaires placés sous ses ordres. Sauf les exceptions prévues dans les articles 34 et 39 du présent décret et dans le troisième alinéa de l'article 7 du décret du 17 mars 1902, il a seul le droit de correspondre directement avec le ministre.

2. Il participe à l'exécution du service de contrôle en procédant personnellement à des vérifications, tant au chef-lieu que dans les autres localités de l'arrondissement.

*Mode d'accréditation des fonctionnaires affectés au contrôle résident.*

Art. 3. — 1. L'affectation de tout fonctionnaire du contrôle au service d'un arrondissement maritime est notifiée au préfet dudit arrondissement par une dépêche qui constitue le titre accréditant ce contrôleur auprès des autorités maritimes locales. La même dépêche est notifiée directement au contrôleur général de l'arrondissement intéressé.

2. Les visites à faire par chaque contrôleur lors de son arrivée au lieu de sa résidence sont déterminées par le décret portant règlement sur le service des places.

## SECTION I.

### DU CONTRÔLE RÉSIDENT AU CHEF-LIEU D'ARRONDISSEMENT.

*Répartition du service entre les contrôleurs. — Étendue de leurs droits.*

Art. 4. — 1. Au port chef-lieu, le contrôle des divers services et

directions est réparti entre les contrôleurs résidents d'après un groupement par sections qui est fixé par les instructions ministérielles. Le contrôleur général assigne à chacun de ses subordonnés la section dont il est chargé.

2. Quelle que soit leur situation hiérarchique vis-à-vis du contrôleur général, tous les fonctionnaires du contrôle agissent auprès des services comme délégués directs du ministre. Ils signent leurs cahiers d'observations et leurs rapports de toute nature.

*Remplacement du contrôleur général en cas d'absence ou d'empêchement.*

Art. 5. — 1. En cas d'absence ou d'empêchement, le contrôleur général est remplacé provisoirement par le plus élevé et le plus ancien en grade des fonctionnaires du contrôle attachés au port chef-lieu.

2. Toutes les fois qu'il n'a pas été spécifié dans la dépêche adressée au chef du contrôle résident à l'occasion de son remplacement que le préfet maritime est directement prévenu par Paris de la date exacte à laquelle la mutation doit avoir lieu, avis de cette mutation est immédiatement donné au préfet maritime par le contrôleur général ou, à son défaut, par l'intérimaire lui-même.

3. L'obligation visée dans le paragraphe précédent ne s'applique qu'au cas où l'intérim doit se prolonger au delà de quarante-huit heures.

*Assistance au conseil d'administration du port.*

Art. 6. — 1. Le contrôleur général assiste obligatoirement aux délibérations du conseil d'administration du port.

2. A titre exceptionnel et en informant par écrit le préfet maritime, il peut, s'il est momentanément empêché, se faire remplacer par le plus élevé et le plus ancien en grade des fonctionnaires du contrôle présents au port.

*Attributions générales du contrôle résident.*

Art. 7. — 1. En conformité des articles 1 et 2 de la loi du 2 mars 1902, l'action du contrôle résident s'étend à toutes les opérations qui touchent aux intérêts du Trésor, aux droits des personnes et à l'observation, dans tous les services, des lois, ordonnances, décrets,

règlements et décisions ministérielles qui en régissent le fonctionnement administratif, financier, comptable et économique.

2. Dans l'exercice de leurs attributions, les contrôleurs résidents se conforment aux prescriptions de l'article 4 de la loi du 2 mars 1902 et aux dispositions générales du décret du 17 du même mois rendu pour son exécution.

*Surveillance des actes concernant les prises maritimes.*

Art. 8. — Le chef du contrôle résident exerce une surveillance générale sur les actes d'instruction en matière de prises maritimes et émet un avis sur la régularité du dossier avant sa transmission au ministre.

*Contrôle des engagements de dépenses et de la comptabilité financière.*

Art. 9. — Le contrôle résident porte ses investigations sur les engagements de dépenses, l'administration des dotations, la comptabilité des dépenses engagées, l'emploi des crédits délégués. Il veille à la stricte observation de toutes les règles financières.

*Contrôle des dépenses de personnel.*

Art. 10. — Pour le personnel entretenu, les corps organisés et le personnel ouvrier, le contrôle s'assure que les diverses prestations en deniers et en nature sont allouées conformément aux prescriptions réglementaires et aux tarifs en vigueur, que les services sont exactement supputés et régulièrement inscrits sur les matricules, en vue des droits à pension.

Ses vérifications portent particulièrement sur les payements qui ne donnent pas lieu à l'établissement de revues de liquidation.

*Contrôle des corps organisés.*

Art. 11. — 1. En ce qui concerne les corps organisés, dépôts d'équipages, bâtiments de la flotte et services administrés comme tels, le contrôle s'exerce, d'une part, vis-à-vis des officiers préposés à la gestion ou exécution du service et des conseils d'administration qui le dirigent, d'autre part, à l'égard du commissariat chargé de vérifier et de régulariser les dépenses en deniers et en matières desdits corps, dépôts, bâtiments et services.

2. Les cahiers d'observations et les rapports concernant leur administration et leur comptabilité intérieures sont adressés directement par les fonctionnaires du contrôle au président du conseil d'administration ou au commandant comptable, afin que les explications et réponses qu'ils comportent y soient consignées. Ils sont renvoyés au contrôle par l'intermédiaire du service du commissariat chargé de la vérification et de la régularisation des dépenses qui, lorsqu'il y a lieu, y ajoute les siennes.

*Vérification périodique des caisses et écritures des comptables en deniers.*

Art. 12. — Les écritures et les caisses de tous les comptables en deniers et, notamment, celles des conseils d'administration de la solde du personnel ouvrier doivent être vérifiées par le contrôle au moins tous les deux ans.

*Contrôle de la constitution de l'approvisionnement.*

Art. 13. — 1. Le contrôle résident surveille la préparation, la passation et l'exécution des contrats.

2. Sans en discuter les clauses techniques en tant que questions d'art, il examine les cahiers des charges, marchés et conventions, au point de vue des besoins réels du service et des ressources de l'approvisionnement, de la nature et de la durée du contrat, des prix ; d'une manière générale, il a qualité pour en signaler tous les inconvénients économiques.

3. Il veille à l'observation des règles relatives à la publicité et à la concurrence, à la stricte exécution des clauses des marchés, à la régularité des opérations de recette, à l'établissement des liquidations dans les délais impartis par les règlements.

*Vérification de la situation de l'approvisionnement.*
*Rapport annuel à établir.*

Art. 14. — 1. Le contrôle résident s'assure que l'approvisionnement de service courant est suffisant sans être exagéré et que le matériel à réserver est au complet. Il procède, à cet effet, à toutes constatations utiles.

2. Il inspecte les magasins à l'effet de constater si le matériel y

est aménagé de manière à en assurer la conservation et à en faciliter les délivrances et les recensements.

3. Il vérifie la prise en charge pour les entrées, ainsi que la légitimité et l'imputation des sorties.

4. Il porte ses investigations dans les écritures des comptables à tous les degrés et dans les comptes.

5. Il dresse un rapport dans lequel, centralisant et commentant les résultats de ses constatations de toute l'année, il apprécie la situation de l'approvisionnement à tous les points de vue, financier, administratif, comptable et économique, notamment en ce qui a trait aux déficits, aux excédents, à la conservation, à la détérioration et à l'aménagement en magasin.

*Vérification de l'emploi de la main-d'œuvre et des matières aux travaux. Rapport annuel à fournir.*

Art. 15. — 1. Le contrôle résident s'assure qu'aucun ouvrage n'est entrepris qu'en vertu de dispositions réglementaires ou d'ordres émanant de l'autorité compétente et après établissement d'un devis, lorsqu'il y a lieu.

2. Par des contre-appels et par des vérifications fréquentes, il contrôle l'application immédiate et sincère de la main-d'œuvre et des matières aux travaux ordonnés. Il peut requérir tout métrage, cubage et toute constatation comparative.

Il recherche si les dépenses occasionnées par les travaux reçoivent une imputation budgétaire régulière et figurent dans les écritures et les comptes avec le classement tracé par la réglementation en vigueur.

Il vérifie l'exactitude des écritures et des comptes.

3. Il apprécie, au point de vue économique, la gestion des services de travaux, spécialement en ce qui concerne les prix de revient et la conformité des devis avec les dépenses réelles.

4. Il s'assure que les crédits budgétaires relatifs aux travaux n'ont pas été dépassés, ni détournés de leur destination et signale les écarts importants entre les dépenses faites et les prévisions du budget.

5. En résumé, il contrôle à tous les points de vue, administratif, financier, comptable et économique, les dépenses occasionnées par les travaux de toute nature exécutés par l'État et par l'industrie

privée et fait connaître dans son rapport annuel sur les comptes des travaux les résultats de ses investigations.

*Contrôle des recensements.*
*Droit pour les contrôleurs d'y procéder eux-mêmes.*

Art. 16. — Le contrôle résident s'assure que les recensements et les récolements concernant le matériel en approvisionnement, en œuvre ou en service, ont lieu aux époques et dans les circonstances déterminées par les règlements.

Il requiert les services d'effectuer ces opérations et procède lui-même à des recensements, s'il le juge utile.

*Contrôle des services de la marine marchande et de l'Établissement des invalides.*

Art. 17. — 1. Le contrôle porte ses investigations sur l'ensemble des services de l'inscription maritime et de l'Établissement des invalides de la marine, dans les quartiers, préposats et syndicats de l'arrondissement.

2. Ses vérifications s'étendent aux caisses de pilotage et aux caisses des prud'homies, associations ou communautés de pêcheurs qui tiennent leur existence légale des décrets actuellement en vigueur sur le pilotage et la pêche maritime.

*Assistance aux conseils et commissions.*

Art. 18. — 1. Conformément au principe général inscrit dans l'article 4 du décret du 17 mars 1902, le contrôle résident est obligatoirement avisé, en temps utile, par les soins de l'autorité chargée de faire les convocations, de la réunion de toute commission où les intérêts administratifs, financiers, comptables et économiques du Département sont débattus et peuvent être engagés. Il est prévenu notamment : des séances d'adjudication, commissions des marchés, commissions de recette de fournitures ou de travaux, commissions de visite de matériel remis, prêté ou réintégré, commissions de condamnation et déclassement de matériel, commissions d'essais des navires livrés par l'industrie, commissions d'armement et de désarmement des bâtiments de la flotte, recensements et récolements de tout le matériel.

2. En ce qui concerne le service de la surveillance des travaux confiés à l'industrie et des recettes en usine, ainsi que l'inspection des fabrications d'artillerie, le contrôle résident est avisé dans les conditions fixées par l'instruction spéciale qui règle, pour toutes les localités, l'intervention des fonctionnaires du contrôle de l'administration de la marine dans les constatations relatives aux fournitures et travaux confiés à l'industrie.

3. Le représentant du contrôle assiste aux opérations, s'il le juge utile; dans tous les cas, les rapports et les procès-verbaux qui les constatent sont obligatoirement présentés à son examen et à son visa.

*Documents soumis au visa préalable du contrôle.*

Art. 19. — Sont, en raison du caractère préventif de son rôle, soumis à l'examen et au visa préalable du contrôle résident, dans les conditions définies par l'article 8 du décret du 17 mars 1902 :

1° Les appels adressés aux fournisseurs en vue de la passation de tout traité de gré à gré, de tout achat ou travail sur facture; les cahiers des charges pour fournitures ou entreprises; les marchés, conventions ou engagements de toutes sortes; les pièces et propositions relatives à l'exécution et à la prorogation des contrats; les commandes, les demandes de matériel à Paris, aux ports et aux établissements, ainsi que les situations de magasin signalant les besoins auxquels il doit être pourvu par marchés passés en dehors du port;

2° Indépendamment de celles mentionnées ci-dessus, toutes les pièces d'administration ou de comptabilité qui doivent être soumises au conseil d'administration du port;

3° Les titres de congé ou de permission du personnel à terre ne relevant pas d'un conseil d'administration ou d'un commandant comptable;

4° Les certificats comptables, les mandats de payement sur le Trésor, les demandes de fonds sur exercices clos ou périmés, les ordres de reversement, les certificats de réimputation ;

5° Les demandes de mainlevée en matière de bris et naufrages, les propositions de vente ou d'abandon aux sauveteurs, les propositions d'indemnités en faveur des sauveteurs, les liquidations de sauvetage et d'épaves ;

6° Tous actes relatifs aux instances engagées ou suivies par l'administration locale.

*Documents soumis au visa du contrôle.*

Art. 20. — Sont assujettis au visa du contrôle résident, préalablement à leur transmission à Paris :

Les revues de liquidation ;

Les rapports d'apurement des comptabilités Personnel, Matériel et Vivres des bâtiments et services administrés comme tels ;

Les situations des crédits engagés ;

Les états de cessions ;

Les situations des crédits-matières ;

Les relevés et résumés trimestriels en valeurs des gardes-magasins, l'inventaire annuel des magasins, les états servant à la formation du livret-bleu ;

L'état du nécessaire du service des vivres, la récapitulation générale en valeurs des délivrances de vivres aux non-rationnaires, le compte de gestion du service de l'alimentation dans les hôpitaux, les états de remboursement des journées de traitement dans les hôpitaux pour le personnel étranger à la marine, le compte annuel des hôpitaux ;

Les comptes de travaux et de confections établis par les divers services ;

Les états de prix de revient des bâtiments de la flotte et des immeubles.

*Mode de présentation des pièces soumises au visa du contrôle.*

Art. 21. — 1. Le visa du contrôle sur les mandats de payement précède l'ordonnancement de la dépense. Il n'est apposé sur les autres pièces qu'après qu'elles ont été revêtues de toutes les signatures qui doivent les rendre régulières.

2. Aucune pièce déjà visée par le contrôle ne peut être modifiée sans lui être présentée à nouveau avec une fiche indiquant le motif du changement apporté.

3. Les actes et pièces soumis à l'examen et au visa du contrôle résident doivent toujours être appuyés de dossiers au complet.

*Contrôle des mouvements de matériel.*

Art. 22. — 1. Le contrôle résident reçoit chaque jour du surveillant général les billets de sortie de matériel recueillis la veille aux issues ; il les renvoie aux chefs des services intéressés, quand ils ont cessé de lui être utiles.

2. Il est donné chaque semaine communication, dans son bureau, au chef du contrôle résident du registre des ordres de service des gardes-consignes.

*Communication de documents à faire par les services, sur réquisition du contrôle.*

Art. 23. — En dehors des pièces énumérées dans les articles précédents que les services doivent d'eux-mêmes soumettre au visa, le contrôle résident peut requérir des administrateurs et des comptables que communication lui soit donnée, dans ses bureaux, de toute pièce se rattachant soit à la direction, soit à la gestion ou exécution des divers services, ainsi que le prévoient l'article 4 de la loi du 2 mars 1902 et l'article 5 du décret du 17 du même mois.

*Communication des dépêches, ordres, etc., au contrôle.*

Art. 24. — 1. Le contrôleur général de l'arrondissement reçoit communication, en original et annexes comprises, de toutes dépêches ministérielles, mêmes confidentielles, de toutes pièces et de tous documents transmis au préfet maritime par le ministre.

2. Il lui est également donné communication des ordres préfectoraux soit en original, soit en copie.

3. Les communications sus-visées ont lieu au plus tard dans les quarante-huit heures de la réception du courrier ministériel ou de l'émission des ordres locaux. Le renvoi est effectué dans un délai égal.

4. Le chef du contrôle résident porte lesdites communications à la connaissance de chacun des contrôleurs en sous-ordre qu'elles intéressent, en prenant, le cas échéant, toutes les mesures nécessitées par leur caractère confidentiel.

*Mode d'intervention du contrôle.*

Art. 25. — Sous réserve de son droit de correspondre directement

avec le ministre toutes les fois que l'intérêt du service l'exige, le chef du contrôle résident requiert d'abord près des chefs de service et, s'il est besoin, près du préfet maritime le respect des intérêts du Trésor et des droits des personnes, l'observation des lois, décrets et règlements.

En conséquence, toutes les fois qu'il n'y a pas un motif spécial et sérieux d'en saisir immédiatement le ministre, il doit transmettre, à fin d'examen ou de décision, aux chefs de service d'abord, puis, s'il est nécessaire, au préfet maritime les cahiers d'observations des contrôleurs en sous-ordre, auxquels il estime qu'il n'a pas été satisfait par les services intéressés.

S'il y a désaccord entre le préfet maritime et le contrôle sur la suite à donner auxdites observations, le ministre est saisi, au moyen du cahier lui-même, par le chef du contrôle résident, à qui ce cahier est renvoyé par l'autorité supérieure locale, après qu'elle l'a émargé de son avis ou de sa décision.

A partir de ce renvoi, le préfet maritime a la faculté de saisir de son côté le ministre des questions soulevées ou traitées par le contrôle et de provoquer ses instructions.

Le chef du contrôle résident donne avis au préfet maritime de la transmission au ministre du cahier d'observations.

*Mode d'instruction des rapports périodiques.*

Art. 26. — L'envoi à Paris par le chef du contrôle résident des rapports périodiques sur la situation des approvisionnements et sur les comptes des travaux est invariablement précédé d'une instruction contradictoire auprès des services contrôlés et d'une communication à l'autorité supérieure locale.

*Mode d'instruction des rapports éventuels.*

Art. 27. — Lorsqu'il n'y a pas une raison grave de les transmettre directement à Paris, ou des instructions du ministre en ce sens, les rapports éventuels consécutifs à l'inspection d'un service sont préalablement examinés sur place et communiqués au préfet maritime qui, après y avoir consigné son avis ou sa décision, les renvoie au chef du contrôle résident chargé de les faire parvenir au ministre.

*Emploi de la transmission directe.*

Art. 28. — Lorsqu'en vertu du droit qui lui est réservé par les articles 25 et 27, le chef du contrôle résident adresse un cahier d'observations ou un rapport éventuel à Paris sans étude locale préalable, il fournit au ministre, dans une lettre d'envoi, les motifs de cette transmission directe. Le rapport ou cahier lui est renvoyé à fin d'instruction contradictoire, si le ministre estime qu'il en comporte une.

*Compte rendu annuel des résultats du contrôle.*

Art. 29. — Les fonctionnaires du contrôle résident résument dans un compte rendu annuel, en ce qui concerne leurs observations et propositions d'une certaine importance, les solutions intervenues sur place et les décisions de l'autorité centrale. Ce *tableau analytique des résultats obtenus pendant l'année écoulée* est suivi de tous renseignements utiles sur le fonctionnement général du contrôle résident.

Il est transmis directement au ministre par le contrôleur général de l'arrondissement.

*Mode d'instruction des études personnelles ou propositions spéciales émanant des fonctionnaires du contrôle.*

Art. 30. — 1. Les études personnelles dues à l'initiative des fonctionnaires du contrôle sont adressées directement par la voie hiérarchique au ministre, qui statue sur la suite à leur donner. Lorsqu'il estime qu'elles comportent instruction auprès des services locaux, il consigne sa décision sur ces documents eux-mêmes et les renvoie à ces fins au chef du contrôle résident.

2. Il en est de même des propositions que les contrôleurs formulent en vertu de l'article 4 de la loi organique du 2 mars 1902 et qui tendent à modifier la réglementation existante, lorsqu'elles font l'objet d'un rapport spécial. Quand, au contraire, elles sont présentées au cours d'un rapport périodique ou d'un rapport éventuel consécutif à l'inspection d'un service, elles sont, comme les constatations sur lesquelles elles reposent, soumises à la procédure normale de l'examen local préalable.

*Détails de forme et de procédure des cahiers et rapports du contrôle.*

Art. 31. — En dehors des principes posés par les articles 25 à 30 ci-dessus, les détails de forme et de procédure concernant les cahiers d'observations et les rapports des contrôleurs résidents sont fixés par l'instruction générale sur les rapports du contrôle.

*Vérifications effectuées sur la demande des préfets maritimes*[1].

Art. 32. — Sur la demande écrite du préfet maritime, le chef du contrôle résident recueille les renseignements et procède aux vérifications d'ordre administratif, financier, comptable et économique dans toute la mesure compatible avec ses moyens d'action.

S'ils sont insuffisants, il en informe sans retard le préfet maritime. Ce dernier en réfère, sous le timbre de la direction du contrôle, au ministre qui apprécie et charge, s'il y a lieu, le service des missions de procéder à toutes investigations nécessaires.

*Inspection ordinaire des services de l'arrondissement. — Répertoire sommaire. Plan de campagne annuel.*

Art. 33. — 1. Sous la réserve spécifiée ci-dessous, le chef du contrôle résident est chargé d'assurer les vérifications se rattachant à l'*inspection ordinaire* de tous les services de l'arrondissement ; il en suit l'exécution au moyen d'un *répertoire sommaire.*

2. Le 1er décembre de chaque année, il adresse au ministre, ainsi que le prévoit l'article 5 du décret du 1er avril 1902, ses propositions motivées en ce qui concerne les tournées dans les ports secondaires et dans les quartiers de l'inscription maritime extérieurs au port chef-lieu, ainsi qu'en vue de la vérification intérieure des corps organisés, dépôts d'équipages, bâtiments de la flotte et services administrés comme tels.

Le ministre règle la distribution, entre le service des missions et le contrôle résident de l'arrondissement, de ces tournées et vérifications, qui doivent, en principe, atteindre tous les deux ans les corps et services susmentionnés. Celles qui sont attribuées au contrôle résident sont, suivant leur importance et les circonstances de service, effectuées soit par le contrôleur général, soit par l'un des fonctionnaires placés sous ses ordres.

[1] Voir ci-après, page 942, le décret du 23 juin 1903 qui a modifié le texte de l'art. 32.

*Inspections inopinées à effectuer dans l'étendue de l'arrondissement.*

Art. 34. — 1. Nonobstant la répartition visée à l'article précédent, toutes les fois qu'un grave intérêt de service réclame instantanément la présence du contrôle sur un point de l'arrondissement, le chef du contrôle résident, qui en a connaissance, a le droit et le devoir stricts de s'y transporter ou d'y envoyer l'un des contrôleurs placés sous ses ordres, en vue de toutes vérifications et investigations utiles.

2. Il peut, en outre, lorsqu'un fonctionnaire du contrôle résident est appelé à se rendre sur un point de l'arrondissement soit pour un fait isolé, soit pour le service des commissions de recettes ou autres, profiter de son séjour dans un port secondaire ou dans un quartier pour en faire vérifier les écritures et les caisses, alors même que ce soin aurait été attribué au service des missions, sous réserve de l'obligation pour ce fonctionnaire de s'assurer, au préalable, par tous moyens à sa portée et notamment par l'inspection des registres du service, que la vérification n'a pas déjà été opérée.

3. Dans les cas visés par les paragraphes 1 et 2 du présent article, le ministre est immédiatement avisé de l'opération entreprise par l'envoi d'un bulletin sommaire dont la forme sera fixée par les instructions à intervenir en exécution de l'article 9 du décret du 1<sup>er</sup> avril 1902. Ledit bulletin relate les motifs de toute dérogation apportée à la répartition du service entre les missions et le contrôle résident, telle qu'elle avait été arrêtée par le ministre dans les conditions prévues à l'article 5 du décret précité.

*Concours éventuel à demander au service des missions.*

Art. 35. — Quand le contrôleur général de l'arrondissement juge qu'il ne peut procéder lui-même, ni faire procéder par ses subordonnés à quelque étude, enquête ou vérification urgente, il lui appartient de provoquer l'envoi d'une *mission spéciale*, en se conformant aux prescriptions de l'article 30 du décret du 1<sup>er</sup> avril 1902.

*Inspection de corps organisés et de bâtiments dans le port chef-lieu.*

Art. 36. — Lorsqu'un fonctionnaire du contrôle résident doit procéder à la vérification inopinée de l'administration et de la

comptabilité intérieures, y compris le service et la gestion de l'ordinaire, d'un corps militaire organisé, d'un dépôt d'équipages, d'un bâtiment de la flotte relevant de l'autorité supérieure locale ou d'un service administré comme les bâtiments de la flotte, le contrôleur général en donne avis par écrit au préfet maritime ; le contrôleur se présente directement au chef de corps ou au commandant du dépôt, bâtiment ou service similaire.

2. Il opère ses investigations dans les conditions définies par les articles 3 à 10 inclus du décret du 17 mars 1902 réglant le fonctionnement général du contrôle de l'administration de la marine.

*Inspection de bâtiments faisant partie d'une force navale.*

Art. 37. — Lorsqu'un fonctionnaire du contrôle résident doit procéder à l'inspection administrative d'un ou plusieurs bâtiments faisant partie d'une force navale, il se présente préalablement au commandant de cette force navale.

*Inspections effectuées hors du port chef-lieu.*

Art. 38. — Sont applicables aux fonctionnaires du contrôle résident, au cours de leurs tournées hors du port chef-lieu, les dispositions des articles 34, 35, paragraphes 1 et 2, 38, 39, 40 et 41 du décret du 1er avril 1902 concernant le service des missions.

## SECTION II.

### DU CONTRÔLE RÉSIDENT DANS LES SOUS-ARRONDISSEMENTS MARITIMES.

*Attributions des contrôleurs résidents détachés dans le ressort d'un arrondissement.*

Art. 39. — 1. Sous la réserve spécifiée dans l'article 40, les dispositions de la section I du présent décret sont applicables aux contrôleurs détachés sur les points du littoral situés dans le ressort d'un arrondissement maritime.

2. A raison de leur subordination vis-à-vis du contrôleur général de l'arrondissement, ils doivent faire passer par son intermédiaire ceux de leurs cahiers d'observations qui comportent l'intervention des services du chef-lieu de l'arrondissement ou du préfet maritime,

ainsi que tous rapports, lettres et autres documents destinés au ministre.

3. Exceptionnellement, dans les cas d'extrême urgence, ils peuvent correspondre directement avec le ministre, en fournissant dans la lettre d'envoi les motifs de cette dérogation à la procédure normale et en avisant sans retard le contrôleur général de l'arrondissement.

*Attributions particulières du contrôleur résident d'Indret, en ce qui concerne le sous-arrondissement de Nantes.*

Art. 40. — 1. Le contrôleur attaché à titre permanent au service de l'établissement d'Indret est chargé, en même temps, du contrôle du port et du sous-arrondissement de Nantes, dans les conditions définies ci-après.

2. Il reçoit communication, à la diligence du chef du service de la marine, de toutes les dépêches du ministre, des ordres de convocation touchant les réunions du conseil d'administration, de la commission des adjudications et marchés, ainsi que des commissions de recette, de visite et autres, intéressant le sous-arrondissement, lorsque le service de la surveillance des travaux confiés à l'industrie n'est pas chargé de le prévenir directement. Il ne vise obligatoirement que les procès-verbaux des séances constatant les opérations auxquelles il a assisté.

3. En ce qui concerne le fonctionnement dans le sous-arrondissement du service de la surveillance et des recettes en usine, ses attributions sont déterminées par l'instruction spéciale réglant, pour toutes les localités, l'intervention du contrôle de l'administration de la marine dans les constatations relatives aux fournitures et travaux confiés à l'industrie.

4. A l'occasion des opérations visées dans les paragraphes 2 et 3 du présent article, il se déplace sans en référer au préalable au contrôleur général du 3e arrondissement maritime.

5. Il participe, dans la mesure proposée par le contrôleur général dudit arrondissement et fixée par le ministre, conformément à l'article 33 ci-dessus, à l'inspection des quartiers du sous-arrondissement autres que celui de Nantes, dont le contrôle lui incombe en propre.

## TITRE II.

**Du contrôle résident en dehors des arrondissements maritimes.**

### SECTION I.

DU CONTRÔLE DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE LA MARINE HORS DES PORTS.

*Contrôle des établissements hors des ports. — Résidence des contrôleurs.*

Art. 41. — 1. Sous réserve des mesures transitoires adoptées pour les contrôleurs-adjoints par la décision présidentielle du 19 mars 1902, un contrôleur de 1re classe ou de 2e classe exerce le contrôle local et permanent près des services de la marine, dans chacun des établissements de Ruelle, d'Indret et de Guérigny.

2. Le contrôleur de Ruelle réside à Angoulême, celui d'Indret à Nantes, celui de Guérigny à Nevers.

*Attributions des contrôleurs résidents des établissements hors des ports.*

Art. 42. — 1. Les contrôleurs attachés aux établissements hors des ports remplissent, en tout ce que comportent la nature et l'organisation du service dans ces établissements, des fonctions analogues à celles qui sont attribuées par le présent décret aux contrôleurs généraux des arrondissements maritimes.

Leurs relations de service avec le directeur de l'établissement sont identiques à celles du contrôleur général avec le préfet maritime.

2. Ils correspondent directement avec le ministre.

### SECTION II.

DU CONTRÔLE RÉSIDENT EN DEHORS DU TERRITOIRE CONTINENTAL ET DE LA CORSE.

*Attributions des contrôleurs résidents des établissements situés hors de la métropole.*

Art. 43. — 1. Lorsque dans les établissements de la marine

situés hors du territoire continental et de la Corse, il est, en vertu de la faculté ouverte au ministre par l'article 3 de la loi du 2 mars 1902, créé un ou plusieurs postes de contrôle résident, le plus élevé en grade des contrôleurs qui y sont attachés est placé, vis-à-vis de l'autorité maritime supérieure du lieu, dans la même situation que le contrôleur général vis-à-vis du préfet dans un arrondissement maritime.

2. Il correspond directement avec le ministre.

3. Les contrôleurs attachés à l'établissement remplissent, en tout ce que comportent la nature et l'organisation du service, des fonctions analogues à celles des contrôleurs en résidence dans les arrondissements maritimes de la métropole.

## TITRE III.

### Dispositions communes.

*Durée du séjour des contrôleurs affectés au contrôle résident des ports et établissements.*

Art. 44. — 1. Aucun fonctionnaire du contrôle résident ne peut être maintenu dans la même localité pendant plus de six années consécutives décomposées de la façon indiquée ci-après.

2. L'affectation à un port ou à un établissement est faite, en principe, pour trois ans. Ce séjour peut être abrégé par le ministre, notamment en cas de promotion au grade supérieur ou de désignation pour servir à la direction du contrôle.

3. La période triennale peut être renouvelée une seule fois soit d'office, soit sur la demande de l'intéressé, transmise par son chef hiérarchique. La décision est rendue par le ministre, sur le rapport du directeur du contrôle.

*Port de la tenue militaire ou de la tenue civile.*

Art. 45. — 1. Les fonctionnaires du contrôle résident sont astreints au port de la tenue militaire lorsque l'exercice de leur mandat les conduit dans l'intérieur des ports de guerre, à bord des bâtiments, dans les casernes et dépôts, dans les commissions et réunions d'officiers ou lorsqu'il les met en contact avec les équipages et les autres corps organisés de la marine.

2. Dans toute autre circonstance de service, ils ont la faculté de revêtir la tenue civile.

*Règlements et instructions d'exécution.*

Art. 46. — Des règlements et des instructions ministériels compléteront les dispositions qui précèdent et en assureront l'exécution.

*Exécution du décret. — Abrogation des dispositions antérieures.*

Art. 47. — Le ministre de la marine est chargé de l'exécution du présent décret, qui abroge toutes les dispositions des actes antérieurs auxquels il se substitue ou qui lui sont contraires et spécialement :

Les articles 5, 8, 120 et le titre V de l'ordonnance du 14 juin 1844 ;

L'article 8, la disposition de l'article 10 relative à la résidence de l'inspecteur, les articles 12 et 84 du décret du 2 mai 1857 ;

L'article 7, la disposition de l'article 9 relative à la résidence de l'inspecteur, les articles 11 et 62 du décret du 18 janvier 1868 ;

La décision présidentielle du 19 octobre 1892 ;

Les décrets des 20, 29 mars et 22 avril 1900 ;

Les dispositions qui, dans les articles 51 à 55 inclus du décret du 31 janvier 1902, concernent l'inspection des services administratifs de la marine ;

Les articles 808, 809, 810 de l'ordonnance du 22 juin 1847, modifiés par les décrets des 25 février 1889 et 30 novembre 1898, l'article 564 modifié par ce dernier décret et l'article 565 du décret du 10 juillet 1895.

Fait à Paris, le 18 avril 1902.

Signé : ÉMILE LOUBET.

Par le Président de la République :

*Le Ministre de la marine,*

Signé : DE LANESSAN.

*Rapport au Président de la République française, suivi d'un décret réglementant le recrutement des contrôleurs-adjoints de l'administration de la marine, en conformité de l'article* 8 *de la loi du* 2 *mars* 1902.

(Du 6 mai 1902.)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de soumettre à votre signature un projet de décret réglementant le recrutement des contrôleurs-adjoints de l'administration de la marine sur les bases prévues par l'article 8 de la loi organique du 2 mars 1902.

En ce qui concerne la fixation d'un minimum de délai dans l'annonce des épreuves, l'appréciation des candidatures d'après les calepins de notes, ainsi que la durée de validité de la liste établie à la suite de chaque concours, les articles 1, 2 et 5 du nouvel acte reproduisent les dispositions du décret du 16 mars 1899, sur le recrutement des inspecteurs-adjoints qu'il est destiné à remplacer. Les considérations qui ont conduit à les adopter conservent, en effet, toute leur valeur.

Il demeure d'ailleurs entendu, ainsi que la déclaration en a été faite devant le Sénat à l'occasion de la loi sur le contrôle de l'administration de la marine, que les officiers promus capitaines dans les troupes de la marine avant le 7 juillet 1900 continueront de bénéficier du régime transitoire institué par la décision présidentielle du 24 janvier 1901 et pourront, jusqu'au 7 juillet 1904 exclusivement, être admis à se présenter aux concours ouverts pour le grade de contrôleur-adjoint.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'hommage de mon profond respect.

Signé : DE LANESSAN.

---

*Décret réglementant le recrutement des contrôleurs-adjoints de l'administration de la marine, en conformité de l'article* 8 *de la loi du* 2 *mars* 1902.

(Du 6 mai 1902.)

Le Président de la République française,

Vu l'article 8 de la loi du 2 mars 1902, ainsi conçu :

« Le corps du Contrôle se recrute, pour le grade de contrôleur-adjoint, par voie de concours, parmi les mécaniciens en chef de la marine, les ingénieurs principaux du génie maritime et les commissaires principaux de la marine, sans condition d'ancienneté, ainsi que parmi les lieutenants de vaisseau, les mécaniciens principaux de 1re classe de la marine, les ingénieurs de 1re classe du génie maritime et les commissaires de 1re classe de la marine réunissant au moins quatre années de grade et autorisés par le ministre à se présenter devant un jury d'examen composé de contrôleurs généraux et de contrôleurs. »

Vu le décret du 16 mars 1899, relatif au recrutement des inspecteurs-adjoints des services administratifs de la marine.

Sur le rapport du ministre de la marine,

Décrète :

*Époques des concours. — Délais dans lesquels ils sont annoncés.*

Art. 1er. — Les époques des concours pour le grade de contrôleur-adjoint de l'administration de la marine sont fixées par le ministre, sur la proposition du directeur du contrôle, en raison des vacances prévues dans le corps du Contrôle.

Elles sont, en ce cas, annoncées six mois au moins à l'avance. Ce délai peut être réduit à quatre mois, lorsqu'une vacance imprévue vient à se produire en dehors de la période de validité du concours précédent.

L'avis de l'ouverture de tout concours est immédiatement inséré au *Journal officiel*, ainsi qu'au *Bulletin officiel de la marine.*

*Conditions à remplir pour être autorisé à concourir.*

Art. 2. — Les candidats doivent réunir, au jour de l'ouverture

*Emp'oi de la transmission directe.*

Art. 28. — Lorsqu'en vertu du droit qui lui est réservé par les articles 25 et 27, le chef du contrôle résident adresse un cahier d'observations ou un rapport éventuel à Paris sans étude locale préalable, il fournit au ministre, dans une lettre d'envoi, les motifs de cette transmission directe. Le rapport ou cahier lui est renvoyé à fin d'instruction contradictoire, si le ministre estime qu'il en comporte une.

*Compte rendu annuel des résultats du contrôle.*

Art. 29. — Les fonctionnaires du contrôle résident résument dans un compte rendu annuel, en ce qui concerne leurs observations et propositions d'une certaine importance, les solutions intervenues sur place et les décisions de l'autorité centrale. Ce *tableau analytique des résultats obtenus pendant l'année écoulée* est suivi de tous renseignements utiles sur le fonctionnement général du contrôle résident.

Il est transmis directement au ministre par le contrôleur général de l'arrondissement.

*Mode d'instruction des études personnelles ou propositions spéciales émanant des fonctionnaires du contrôle.*

Art. 30. — 1. Les études personnelles dues à l'initiative des fonctionnaires du contrôle sont adressées directement par la voie hiérarchique au ministre, qui statue sur la suite à leur donner. Lorsqu'il estime qu'elles comportent instruction auprès des services locaux, il consigne sa décision sur ces documents eux-mêmes et les renvoie à ces fins au chef du contrôle résident.

2. Il en est de même des propositions que les contrôleurs formulent en vertu de l'article 4 de la loi organique du 2 mars 1902 et qui tendent à modifier la réglementation existante, lorsqu'elles font l'objet d'un rapport spécial. Quand, au contraire, elles sont présentées au cours d'un rapport périodique ou d'un rapport éventuel consécutif à l'inspection d'un service, elles sont, comme les constatations sur lesquelles elles reposent, soumises à la procédure normale de l'examen local préalable.

*Détails de forme et de procédure des cahiers et rapports du contrôle.*

Art. 31. — En dehors des principes posés par les articles 25 à 30 ci-dessus, les détails de forme et de procédure concernant les cahiers d'observations et les rapports des contrôleurs résidents sont fixés par l'instruction générale sur les rapports du contrôle.

*Vérifications effectuées sur la demande des préfets maritimes*[1].

Art. 32. — Sur la demande écrite du préfet maritime, le chef du contrôle résident recueille les renseignements et procède aux vérifications d'ordre administratif, financier, comptable et économique dans toute la mesure compatible avec ses moyens d'action.

S'ils sont insuffisants, il en informe sans retard le préfet maritime. Ce dernier en réfère, sous le timbre de la direction du contrôle, au ministre qui apprécie et charge, s'il y a lieu, le service des missions de procéder à toutes investigations nécessaires.

*Inspection ordinaire des services de l'arrondissement. — Répertoire sommaire. Plan de campagne annuel.*

Art. 33. — 1. Sous la réserve spécifiée ci-dessous, le chef du contrôle résident est chargé d'assurer les vérifications se rattachant à l'*inspection ordinaire* de tous les services de l'arrondissement ; il en suit l'exécution au moyen d'un *répertoire sommaire*.

2. Le 1er décembre de chaque année, il adresse au ministre, ainsi que le prévoit l'article 5 du décret du 1er avril 1902, ses propositions motivées en ce qui concerne les tournées dans les ports secondaires et dans les quartiers de l'inscription maritime extérieurs au port chef-lieu, ainsi qu'en vue de la vérification intérieure des corps organisés, dépôts d'équipages, bâtiments de la flotte et services administrés comme tels.

Le ministre règle la distribution, entre le service des missions et le contrôle résident de l'arrondissement, de ces tournées et vérifications, qui doivent, en principe, atteindre tous les deux ans les corps et services susmentionnés. Celles qui sont attribuées au contrôle résident sont, suivant leur importance et les circonstances de service, effectuées soit par le contrôleur général, soit par l'un des fonctionnaires placés sous ses ordres.

[1] Voir ci-après, page 942, le décret du 23 juin 1903 qui a modifié le texte de l'art. 32.

Il leur est interdit, sous peine d'exclusion, d'avoir aucune communication avec qui que ce soit sur les matières du concours et de consulter aucun livre ni cahier.

Les mémoires ne portent ni nom, ni signature.

Chaque candidat inscrit en tête de ses trois mémoires, une même devise. Le jour de la première épreuve écrite, il la reproduit sur un bulletin qui porte ses nom et prénoms, ainsi que sa signature.

Le mémoire de droit ou de matières économiques et le bulletin, placés dans deux enveloppes distinctes et fermées avec un cachet, qui est mis à la disposition des candidats, sont remis, l'un et l'autre, par chacun d'eux au fonctionnaire surveillant.

Les enveloppes contenant les mémoires sont réunies dans une autre enveloppe qui est cachetée et scellée.

Les fonctionnaires surveillants inscrivent sur cette enveloppe les mots :

*Port de.......*
*Concours pour le grade de contrôleur-adjoint.*
(Date de la 1re épreuve).
*Mémoires : Droit* ou *Matières économiques* (suivant la nature de la question posée) et ils signent.

Les enveloppes contenant les bulletins sont réunies dans une autre enveloppe, également cachetée et scellée, sur laquelle les mêmes fonctionnaires inscrivent :

*Port de.......*
*Concours pour le grade de contrôleur-adjoint.*
*Bulletins communs aux trois épreuves écrites,* et ils signent.

Ils remettent aussitôt ces deux paquets au contrôleur général, qui les conserve provisoirement.

La seconde épreuve écrite une fois terminée, les enveloppes contenant les mémoires sont, dans les conditions ci-dessus décrites, réunies dans une autre enveloppe sur laquelle les fonctionnaires surveillants inscrivent et signent la mention suivante :

*Port de.......*
*Concours pour le grade de contrôleur-adjoint.*
(Date de la 2e épreuve).
*Mémoires : Administration (matières spéciales).*

matériel de tous ses services. Il comporte, en outre, des notions sommaires sur les attributions et le fonctionnement du corps du Contrôle de l'administration de l'armée, de l'inspection générale des finances, de l'inspection des colonies.

*Choix des questions à traiter par écrit.*

Art. 4. — Le jury d'examen, réuni à Paris, détermine en séance secrète l'énoncé des trois questions que les candidats doivent traiter par écrit.

Ces questions, signées par tous les membres, sont renfermées, séance tenante, dans trois enveloppes distinctes, cachetées et scellées, qui portent une suscription visée par le président, indiquant le jour et l'heure où chacune devra être traitée : celle de *Droit* ou de *Matières économiques* d'abord, celle d'*Administration de la marine* (*matières spéciales*) ensuite, celle d'*Administration de la marine* (*service général*) en dernier lieu, avec un intervalle de quarante-huit heures au moins entre chacune d'elles.

Transmises immédiatement aux préfets maritimes, elles sont remises par eux aux contrôleurs généraux, chefs du contrôle résident qui en accusent réception sans retard sous le timbre : Direction du contrôle.

Le préfet maritime se concerte en même temps avec le chef du contrôle résident pour qu'une salle convenablement aménagée et un gardien de bureau soient tenus à la disposition de ce dernier pendant la durée du concours. Il donne, s'il y a lieu, les ordres nécessaires à cet effet et reste, dans tous les cas, chargé d'informer les candidats par l'intermédiaire de leurs chefs, du lieu, du jour et de l'heure assignés à chaque épreuve.

*Compositions écrites. — Durée des séances.*
*Mémoires et bulletins des candidats. — Leur transmission à Paris.*

Art. 5. — L'ouverture de l'enveloppe contenant chacune des questions écrites est faite au jour fixé par le ministre, en présence des candidats, par le contrôleur général du port, assisté de deux fonctionnaires du contrôle qui exercent alternativement la surveillance durant chaque épreuve.

Il est accordé aux candidats huit heures pour traiter chacune des questions, séance tenante et sans désemparer.

*Lecture des calepins et appréciation des notes de ces candidats.*

Art. 7. — Après avoir opéré le classement des épreuves écrites, le jury procède à la lecture des calepins et à l'appréciation des notes des candidats qui, ayant obtenu, pour l'ensemble des trois épreuves, 42 points au moins (soit la moyenne générale 14), sont admis à passer l'examen oral.

*Épreuves orales. — Leur programme. — Choix des questions.*
*Tirage au sort entre les candidats. — Temps accordé pour les traiter.*

Art. 8. — Les épreuves orales ont lieu au Ministère de la marine, en séance publique.

La première porte sur un sujet de *Droit* ou sur une *Question économique* puisés dans le programme joint au présent arrêté.

La seconde, sur une question choisie dans l'ensemble des matières comprises, par l'article 3 ci-dessus, sous la rubrique générale *Administration de la marine.*

Le jury d'examen arrête, au préalable, dans la forme indiquée pour les compositions écrites, les questions orales à traiter par les candidats.

Leur nombre est, pour chacune des deux épreuves, égal à celui des candidats admissibles.

Elles sont renfermées, séance tenante, dans des enveloppes distinctes, cachetées et scellées, portant une suscription visée par le président et indiquant le numéro d'ordre et la nature de l'épreuve :

1° *Droit* ou *Matières économiques ;*

2° *Administration de la marine.*

Elles sont confiées au directeur du contrôle qui en reste dépositaire jusqu'au jour des examens oraux et les remet sur le bureau du jury en présence des candidats le jour où ces examens commencent.

Le sort désigne l'ordre dans lequel les candidats ont à subir les épreuves orales.

A la première comme à la seconde de ces épreuves, chaque candidat, lorsque son tour arrive, tire au sort la question qu'il doit traiter.

Il lui est accordé chaque fois une heure en tout pour préparer,

sans le secours d'aucun document, et pour traiter la question posée, le temps consacré à la préparation ne pouvant d'ailleurs excéder une demi-heure.

Un intervalle de deux heures au moins sépare les deux parties de l'examen oral pour chacun des candidats.

*Classement définitif. — Établissement de la liste d'admissibilité.*

Art. 9. — Les candidats sont classés d'après l'ensemble des points qui leur ont été donnés pour les différentes parties du concours. Toutefois, ceux qui n'ont pas obtenu un total de 70 points pour les épreuves écrites et orales réunies (soit la moyenne générale 14), sont déclarés inadmissibles, la faiblesse de certaines épreuves ne pouvant être compensée que par la supériorité des autres, à l'exclusion des notes du calepin qui n'entrent en ligne de compte que pour le classement des admissibles entre eux.

*Rapport du jury à adresser au ministre.*

Art. 10. — Le président adresse au ministre, avec le rapport du jury d'examen, la liste de classement des candidats reconnus aptes à être nommés contrôleurs-adjoints.

*Exécution de l'arrêté. — Abrogation des dispositions antérieures.*

Art. 11. — Le présent arrêté, dont l'insertion au ***Bulletin officiel de la marine*** tiendra lieu de notification, abroge et remplace celui du 29 décembre 1899.

Fait à Paris, le 9 mai 1902.

Signé : DE LANESSAN.

*Lecture des calepins et appréciation des notes de ces candidats.*

Art. 7. — Après avoir opéré le classement des épreuves écrites, le jury procède à la lecture des calepins et à l'appréciation des notes des candidats qui, ayant obtenu, pour l'ensemble des trois épreuves, 42 points au moins (soit la moyenne générale 14), sont admis à passer l'examen oral.

*Épreuves orales. — Leur programme. — Choix des questions. Tirage au sort entre les candidats. — Temps accordé pour les traiter.*

Art. 8. — Les épreuves orales ont lieu au Ministère de la marine, en séance publique.

La première porte sur un sujet de *Droit* ou sur une *Question économique* puisés dans le programme joint au présent arrêté.

La seconde, sur une question choisie dans l'ensemble des matières comprises, par l'article 3 ci-dessus, sous la rubrique générale *Administration de la marine.*

Le jury d'examen arrête, au préalable, dans la forme indiquée pour les compositions écrites, les questions orales à traiter par les candidats.

Leur nombre est, pour chacune des deux épreuves, égal à celui des candidats admissibles.

Elles sont renfermées, séance tenante, dans des enveloppes distinctes, cachetées et scellées, portant une suscription visée par le président et indiquant le numéro d'ordre et la nature de l'épreuve :

1° *Droit* ou *Matières économiques ;*

2° *Administration de la marine.*

Elles sont confiées au directeur du contrôle qui en reste dépositaire jusqu'au jour des examens oraux et les remet sur le bureau du jury en présence des candidats le jour où ces examens commencent.

Le sort désigne l'ordre dans lequel les candidats ont à subir les épreuves orales.

A la première comme à la seconde de ces épreuves, chaque candidat, lorsque son tour arrive, tire au sort la question qu'il doit traiter.

Il lui est accordé chaque fois une heure en tout pour préparer,

sans le secours d'aucun document, et pour traiter la question posée, le temps consacré à la préparation ne pouvant d'ailleurs excéder une demi-heure.

Un intervalle de deux heures au moins sépare les deux parties de l'examen oral pour chacun des candidats.

*Classement définitif. — Établissement de la liste d'admissibilité.*

Art. 9. — Les candidats sont classés d'après l'ensemble des points qui leur ont été donnés pour les différentes parties du concours. Toutefois, ceux qui n'ont pas obtenu un total de 70 points pour les épreuves écrites et orales réunies (soit la moyenne générale 14), sont déclarés inadmissibles, la faiblesse de certaines épreuves ne pouvant être compensée que par la supériorité des autres, à l'exclusion des notes du calepin qui n'entrent en ligne de compte que pour le classement des admissibles entre eux.

*Rapport du jury à adresser au ministre.*

Art. 10. — Le président adresse au ministre, avec le rapport du jury d'examen, la liste de classement des candidats reconnus aptes à être nommés contrôleurs-adjoints.

*Exécution de l'arrêté. — Abrogation des dispositions antérieures.*

Art. 11. — Le présent arrêté, dont l'insertion au *Bulletin officiel de la marine* tiendra lieu de notification, abroge et remplace celui du 29 décembre 1899.

Fait à Paris, le 9 mai 1902.

Signé : DE LANESSAN.

*Rapport au Président de la République française, suivi d'un décret réglementant le recrutement des contrôleurs-adjoints de l'administration de la marine, en conformité de l'article 8 de la loi du 2 mars 1902.*

(Du 6 mai 1902.)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de soumettre à votre signature un projet de décret réglementant le recrutement des contrôleurs-adjoints de l'administration de la marine sur les bases prévues par l'article 8 de la loi organique du 2 mars 1902.

En ce qui concerne la fixation d'un minimum de délai dans l'annonce des épreuves, l'appréciation des candidatures d'après les calepins de notes, ainsi que la durée de validité de la liste établie à la suite de chaque concours, les articles 1, 2 et 5 du nouvel acte reproduisent les dispositions du décret du 16 mars 1899, sur le recrutement des inspecteurs-adjoints qu'il est destiné à remplacer. Les considérations qui ont conduit à les adopter conservent, en effet, toute leur valeur.

Il demeure d'ailleurs entendu, ainsi que la déclaration en a été faite devant le Sénat à l'occasion de la loi sur le contrôle de l'administration de la marine, que les officiers promus capitaines dans les troupes de la marine avant le 7 juillet 1900 continueront de bénéficier du régime transitoire institué par la décision présidentielle du 24 janvier 1901 et pourront, jusqu'au 7 juillet 1904 exclusivement, être admis à se présenter aux concours ouverts pour le grade de contrôleur-adjoint.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'hommage de mon profond respect.

Signé : DE LANESSAN.

---

*Décret réglementant le recrutement des contrôleurs-adjoints de l'administration de la marine, en conformité de l'article 8 de la loi du 2 mars* 1902.

(Du 6 mai 1902.)

Le Président de la République française,

Vu l'article 8 de la loi du 2 mars 1902, ainsi conçu :

« Le corps du Contrôle se recrute, pour le grade de contrôleur-adjoint, par voie de concours, parmi les mécaniciens en chef de la marine, les ingénieurs principaux du génie maritime et les commissaires principaux de la marine, sans condition d'ancienneté, ainsi que parmi les lieutenants de vaisseau, les mécaniciens principaux de 1re classe de la marine, les ingénieurs de 1re classe du génie maritime et les commissaires de 1re classe de la marine réunissant au moins quatre années de grade et autorisés par le ministre à se présenter devant un jury d'examen composé de contrôleurs généraux et de contrôleurs. »

Vu le décret du 16 mars 1899, relatif au recrutement des inspecteurs-adjoints des services administratifs de la marine.

Sur le rapport du ministre de la marine,

Décrète :

*Époques des concours. — Délais dans lesquels ils sont annoncés.*

Art. 1er. — Les époques des concours pour le grade de contrôleur-adjoint de l'administration de la marine sont fixées par le ministre, sur la proposition du directeur du contrôle, en raison des vacances prévues dans le corps du Contrôle.

Elles sont, en ce cas, annoncées six mois au moins à l'avance. Ce délai peut être réduit à quatre mois, lorsqu'une vacance imprévue vient à se produire en dehors de la période de validité du concours précédent.

L'avis de l'ouverture de tout concours est immédiatement inséré au *Journal officiel*, ainsi qu'au *Bulletin officiel de la marine*.

*Conditions à remplir pour être autorisé à concourir.*

Art. 2. — Les candidats doivent réunir, au jour de l'ouverture

des épreuves écrites, les conditions d'ancienneté de grade exigées par l'article 8 de la loi du 2 mars 1902.

L'autorisation de concourir est donnée par le ministre au vu des calepins de notes et sur le rapport du directeur du contrôle.

*Composition du jury d'examen.*

Art. 3. — Le jury d'examen, présidé par le directeur du contrôle ou, à son défaut, par un contrôleur général, comprend, en outre, deux membres, contrôleurs généraux ou contrôleurs; il est assisté d'un fonctionnaire du contrôle, secrétaire.

Tous sont désignés par le ministre de la marine, sur la proposition du directeur du contrôle. Le contrôleur général appelé, s'il y a lieu, à remplacer ce dernier comme président du jury, ainsi que les deux membres, sont choisis dans l'ensemble du corps; le secrétaire est pris parmi les fonctionnaires attachés au service central de la direction du contrôle.

*Arrêté fixant les détails du concours.*

Art. 4. — Un arrêté ministériel détermine le mode et les conditions du concours.

*Liste d'admissibilité. — Durée de validité.*

Art. 5. — La liste d'admissibilité arrêtée par le jury à la suite de chaque concours est publiée au *Journal officiel* et au *Bulletin officiel de la marine*.

Elle est valable pour douze mois à compter du jour de la première épreuve.

Toutes les vacances à combler pendant cette période annuelle sont attribuées aux candidats déclarés admissibles, en suivant l'ordre de classement; en cas d'ajournement de la promotion dont ils doivent être l'objet, leurs droits leur sont conservés.

Quel que soit leur grade dans leur corps d'origine, les candidats nommés le même jour prennent rang dans le corps du Contrôle d'après leur numéro de classement sur la liste d'admissibilité.

*Exécution du décret. — Abrogation des dispositions antérieures.*

Art. 6. — Le ministre de la marine est chargé de l'exécution du

présent décret, qui abroge et remplace le décret du 16 mars 1899 susvisé.

Fait à Paris, le 6 mai 1902.

Signé : ÉMILE LOUBET.

Par le Président de la République :

*Le Ministre de la marine,*

Signé : DE LANESSAN.

---

*Arrêté ministériel déterminant le mode et les conditions du concours pour le grade de contrôleur-adjoint de l'administration de la marine.*

(Du 9 mai 1902.)

Le ministre de la marine,

Vu le décret du 6 mai 1902 réglementant le recrutement des contrôleurs-adjoints de l'administration de la marine, en conformité de l'article 8 de la loi du 2 mars 1902 ;

Vu l'arrêté ministériel du 29 décembre 1899 déterminant le mode et les conditions du concours pour le grade d'inspecteur-adjoint des services administratifs de la marine.

Arrête :

*Demandes d'admission au concours. — Liste des candidats.*

Art. 1er. — Les demandes des officiers réunissant les conditions exigées par l'article 8 de la loi du 2 mars 1902 et par l'article 2 du décret du 6 mai suivant doivent parvenir au ministre par la voie hiérarchique, sous le timbre du bureau chargé de l'administration de chaque corps, un mois au moins avant la date fixée pour l'ouverture du concours. Elles sont immédiatement transmises au directeur du contrôle, en même temps que les calepins de notes.

Ceux de ces officiers qui sont autorisés à concourir sont inscrits successivement sur une liste tenue à la direction du contrôle ; avis leur est donné, par la voie hiérarchique, de cette inscription, ainsi que du port où ils auront à prendre part aux épreuves écrites.

*Section* 2. — Des impôts et des exploitations industrielles de l'État (notions générales).

*Section* 3. — Du budget.

Préparation. — Vote. — Exécution. — Contrôle; loi de règlement.

*Section* 4. — Comptabilité publique.

Objet et division.

Comptabilité en deniers. — Ordonnateurs. — Comptables.

Comptabilité des matières.

### CHAPITRE VI.

#### DROIT CRIMINEL.

*Section* 1. — Principes généraux du droit pénal. — Distinction des diverses dispositions constituant le droit criminel français. — Conditions générales d'application de la loi pénale.

*Section* 2. — Notions générales sur les infractions et les peines. — Casier judiciaire et réhabilitation de droit.

*Section* 3. — Dispositions spéciales relatives aux faux, à la forfaiture et aux crimes et délits commis par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions (articles 139 à 198 du Code pénal); aux entraves à la liberté des enchères (article 412); aux délits des fournisseurs (articles 430 à 433).

## TITRE II.

### Droit privé.

### CHAPITRE PREMIER.

#### ÉLÉMENTS DE DROIT CIVIL.

De la publication, des effets et de l'application des lois en général.

De la jouissance et de la privation des droits civils. — Nationalité. — Naturalisation.

Des contrats ou des obligations conventionnelles en général.

Des engagements qui se forment sans convention.

### CHAPITRE II.

#### DROIT COMMERCIAL.

Des commerçants.

Des livres de commerce.

Notions générales sur les sociétés.

Des commissionnaires et du voiturier.

Des achats et ventes.

Du commerce maritime (livre II du Code de commerce en entier).

De l'hypothèque maritime.

## TITRE III.

### Matières économiques.

### CHAPITRE PREMIER.

#### ÉLÉMENTS DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE.

Du travail et du capital envisagés comme facteurs de la production.

Organisation de la production. — Association. — Division du travail. — Échange. — Monnaie. — Échange international. — Crédit. — Banques.

Des diverses catégories de revenus :

Le salaire : ses lois; ses moyens de défense; ses garanties contre les risques. — De l'assistance.

L'intérêt : ses lois.

Le profit : ses lois. — Participation aux bénéfices. — Association coopérative de production.

De la consommation et de l'épargne.

### CHAPITRE II.

#### LÉGISLATION OUVRIÈRE [1].

De la protection du travail. — Notions générales sur les institutions d'épargne et de prévoyance : caisse d'épargne; caisse nationale des retraites pour la vieillesse; sociétés de secours mutuels; retraites ouvrières.

[1] Les matières du présent chapitre ne seront exigées qu'à compter du 7 juillet 1904.

## CHAPITRE III.

### NOTIONS D'ÉCONOMIE COMMERCIALE.

*a*. FRANCE. — Principaux centres de production. — Des céréales. — Des vins. — Du bétail. — Des bois.

Principaux centres industriels. — Industries extractives : charbons, métaux, matériaux de construction, ciments. — Principaux chantiers de constructions navales en France ; grandes usines métallurgiques. — Industries textiles : draps, toiles, etc. — Cuirs. — Produits alimentaires.

*b*. PAYS ÉTRANGERS. — Grands centres commerciaux et industriels. — Principaux produits faisant l'objet d'une importation en France, notamment ceux qui sont utilisés par le Département de la marine : denrées coloniales, céréales, conserves, cuirs, bois et charbons, métaux, etc.

*c*. DU COMMERCE INTÉRIEUR. — Des marchands, des fabricants, des commissionnaires, des courtiers. — Notions générales sur les chambres de commerce, les conseils de prud'hommes, les tribunaux de commerce.

Des transports. — Des octrois.

*d*. DU COMMERCE D'IMPORTATION ET D'EXPORTATION. — Principaux centres de transaction. — Des douanes. — Des ports maritimes. — De la police sanitaire à l'égard des provenances par mer. — Notions générales sur l'organisation des consulats et sur leurs attributions au point de vue commercial. — Principales routes commerciales du trafic européen. — Lignes de paquebots subventionnées et non subventionnées. — Marine marchande de la France et des nations commerçantes les plus importantes. — Primes à la construction et à l'armement en France.

## CHAPITRE IV.

### PRINCIPES DE COMPTABILITÉ COMMERCIALE ET INDUSTRIELLE.

Des différentes espèces de comptes et de leur classification rationnelle.

Des prix de revient.

Livres élémentaires : journal; grand-livre.

Livres auxiliaires.

Partie simple; partie double.
Balances de vérification.
Inventaire. — Bilan. — Liquidation.

Paris, le 9 mai 1902.

*Le Ministre de la marine,*
Signé : DE LANESSAN.

---

*Rapport au Président de la République française, suivi d'un décret rendu pour l'exécution de l'article 10 de la loi du 2 mars 1902 portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine.*

(Du 29 mai 1902.)

Monsieur le Président,

Le projet de décret que j'ai l'honneur de soumettre à votre signature est destiné à condenser dans un même acte les dispositions réglant les limites d'âge et les tarifs des pensions des fonctionnaires du contrôle de l'administration de la marine sur les bases du principe d'assimilation au contrôle de l'armée qu'a posé l'article 10 de la loi du 2 mars 1902.

Il définit, en outre, le cadre de réserve des contrôleurs généraux, dont l'article susvisé porte création, ainsi que la procédure à suivre en vue de l'admission dans ce cadre par anticipation et pour cause de santé.

J'y ai tenu compte, d'ailleurs, du régime transitoire adopté par l'article 43 de la loi de finances du 30 mars 1902 en faveur des contrôleurs de l'administration de la marine à qui les nouvelles limites d'âge pour le passage dans le cadre de réserve et pour la retraite ne sont applicables que si, depuis la promulgation de la loi organique du corps, ils ont bénéficié d'un avancement en grade.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'hommage de mon profond respect.

*Le Ministre de la marine,*
Signé : DE LANESSAN.

---

*Décret rendu pour l'exécution de l'article 10 de la loi du 2 mars 1902, portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine. (Limites d'âge, tarifs des pensions de retraite, cadre de réserve.)*

(Du 29 mai 1902.)

Le Président de la République française,

Vu les décrets des 28 octobre 1882 (art. 14) et 2 mars 1886, relatifs au corps du Contrôle de l'administration de l'armée, aux termes desquels : « Les contrôleurs généraux de 1re classe seront admis dans la 2e section du cadre de réserve à l'âge de 65 ans et les contrôleurs généraux de 2e classe à l'âge de 62 ans. La limite d'âge pour les contrôleurs de 1re et de 2e classe et pour les contrôleurs-adjoints est fixée respectivement à 60 ans, 58 ans et 56 ans. »

Vu l'article 10 de la loi du 2 mars 1902, portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine, ainsi conçu : « Les limites d'âge pour le passage des contrôleurs généraux dans le cadre de réserve, ainsi que pour l'admission à la retraite des membres du corps du Contrôle de l'administration de l'armée sont applicables aux membres du corps du Contrôle de l'administration de la marine.

« Les tarifs des pensions sont les mêmes pour les deux corps ; mais, au point de vue des droits, du mode de décompte des services et des bénéfices de campagne, les fonctionnaires du contrôle de l'administration de la marine demeurent régis, ainsi que leurs veuves et leurs orphelins, par les lois et décrets en vigueur sur les pensions de retraite de l'armée de mer. »

Vu l'article 43, ci-après reproduit, de la loi de finances du 30 mars 1902 : « L'article 10 de la loi du 2 mars 1902, sur l'organisation du contrôle de l'administration de la marine n'aura pas d'effet rétroactif. Il ne s'appliquera qu'aux fonctionnaires qui auront bénéficié d'un avancement depuis la promulgation de ladite loi. »

Ensemble, l'arrêté ministériel du 4 août 1887 portant fixation de la limite d'âge des officiers des corps assimilés de la marine et l'application qui en a été faite aux grades nouveaux créés dans le corps de l'Inspection des services administratifs de la marine par le décret de réorganisation provisoire du 19 avril 1899 ;

Vu les lois sur les pensions de l'armée de mer et notamment celles des 18 avril 1831, 10 avril 1869 et 5 août 1879 ;

Vu la loi du 16 mars 1882 fixant les tarifs des pensions pour le corps du Contrôle de l'administration de l'armée et les modifications qui y ont été apportées par la loi du 15 novembre 1890 et le tableau de correspondance y annexé ;

Vu les articles 1 et 2 de la loi du 17 janvier 1890 portant modification de l'article 9 de la loi du 17 juin 1841 ;

Sur le rapport du ministre de la marine,

Décrète :

*Division du cadre des contrôleurs généraux en deux sections.*
*Limites d'âge pour le passage dans la 2e section.*

Art. 1er. — Les contrôleurs généraux de l'administration de la marine forment un cadre qui se divise en deux sections : la première comprend l'activité, la seconde comprend la réserve.

Les contrôleurs généraux de 1re classe à 65 ans accomplis, les contrôleurs généraux de 2e classe à 62 ans accomplis cessent d'appartenir à la 1re section pour passer dans la 2e. Toutefois, ce passage n'aura lieu qu'à l'âge de 68 ans pour le contrôleur général de 1re classe qui, antérieurement à la promulgation de la loi du 2 mars 1902, était en possession du grade équivalent d'inspecteur général des services administratifs de la marine ; à celui de 65 ans pour les contrôleurs généraux de 2e classe qui, antérieurement à la promulgation de ladite loi, étaient en possession du grade équivalent d'inspecteur en chef.

*Admission anticipée dans la 2e section pour cause de santé.*
*Procédure à suivre dans ce cas.*

Art. 2. — Sont placés par anticipation et sans condition d'âge dans le cadre de réserve, sur leur demande ou d'office et par décision du chef de l'État rendue sur un rapport du ministre de la marine, les contrôleurs généraux qui sont reconnus ne pouvoir être maintenus dans la 1re section, à raison d'infirmités ou de blessures graves constatées par une commission de santé.

Sur l'ordre du ministre, le directeur du contrôle saisi, le cas échéant, de la demande de l'intéressé, poursuit l'instruction de

l'affaire et réunit toutes les pièces de nature à l'éclairer sur l'état de santé du contrôleur général à admettre par anticipation dans le cadre de réserve.

Une fois constitué, le dossier est transmis, en vue de la visite et de la contre-visite de l'intéressé, au président du conseil supérieur de santé de la marine et, lorsqu'elles ne peuvent pas être effectuées à Paris, au préfet maritime du port de résidence. Deux officiers du corps de Santé de la marine désignés, suivant le cas, par le président du conseil supérieur de santé ou par le directeur du service de santé du port procèdent à la visite. La contre-visite est opérée par deux autres membres du corps de Santé de la marine désignés soit par le président du conseil supérieur de santé, soit par le préfet maritime ; elle a lieu en présence du directeur du contrôle à Paris, du préfet maritime dans les ports.

Le dossier, ainsi complété, est adressé au ministre sous le timbre de la direction du contrôle, il est communiqué pour avis au conseil supérieur de santé de la marine.

Le ministre statue ensuite, au vu de l'avis émis par ledit conseil et propose, s'il y a lieu, dans la forme indiquée par le paragraphe 1er du présent article, l'admission au cadre de réserve par anticipation.

*Admission à la retraite des contrôleurs généraux.*

Art. 3. — Les contrôleurs généraux de l'administration de la marine ne sont admis à la retraite que sur leur demande.

Ils ne peuvent être mis à la retraite d'office qu'après l'accomplissement des formalités prescrites pour la mise en réforme conformément à la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers.

*Admission à la retraite des contrôleurs. — Limites d'âge.*

Art. 4. — La limite d'âge pour l'admission à la retraite est fixée à 60 ans pour les contrôleurs de 1re classe, à 58 ans pour les contrôleurs de 2e classe, à 56 ans pour les contrôleurs-adjoints. Toutefois, dans chacun de ces trois grades, les limites d'âge de 62, 60 et 58 ans, demeurent applicables aux fonctionnaires du contrôle qui, avant la promulgation de la loi du 2 mars 1902, étaient respectivement en possession des grades équivalents d'ins-

pecteur de 1re classe, d'inspecteur de 2e classe et d'inspecteur-adjoint des services administratifs de la marine.

*Tarifs des pensions de retraite.*

Art. 5. — Les tarifs des pensions de retraite pour les fonctionnaires du corps du Contrôle de l'administration de la marine, ainsi que pour leurs veuves et leurs orphelins, sont, en exécution de l'article 10 de la loi du 2 mars 1902, fixés conformément au tableau ci-annexé.

*Exécution du décret. — Abrogation des dispositions antérieures.*

Art. 6. — Le ministre de la marine est chargé de l'exécution du présent décret, qui abroge toutes les dispositions contraires des actes antérieurs.

Fait à Paris, le 29 mai 1902.

Signé : ÉMILE LOUBET.

Par le Président de la République :

*Le Ministre de la marine,*
Signé : DE LANESSAN.

*Le Ministre des finances,*
Signé : J. CAILLAUX.

## TABLEAU DÉVELOPPANT LES TARIFS DES PENSIONS DE RE[T…]

### DE L'ADMINIS[T…]

| GRADES. | PENSIONS DE RETRAITE POUR ANCIENNETÉ DE SERVICE. (Art. 9 de la loi du 18 avril 1831.) | | | Pou… | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Minimum à 25 ou 30 ans de service effectif, suivant le cas. | Accroissement pour chaque année de service effectif au delà de 25 ou 30 ans, suivant le cas, et pour chaque année résultant de la supputation des campagnes. | Maximum à 45 ou 50 ans de service, suivant le cas, campagnes comprises. | Amputation de deux membres ou perte totale de la vue. — Pension fixe, quelle que soit la durée des services. 20 p. 100 en sus du maximum. | Ampu… d'u… mem… ou perte… de l'u… de… deux me… — Pensio… quelle q… la du… des ser… |
| | francs. | francs. | francs. | francs. | fran… |
| Contrôleur général de 1re classe. | 7,000 | 175 | 10,500 | 12,600 | 10,5… |
| Contrôleur général de 2e classe. | 6,000 | 100 | 8,000 | 9,600 | 8,0… |
| Contrôleur de 1re classe...... | 4,500 | 75 | 6,000 | 7,200 | 6,0… |
| Contrôleur de 2e classe....... | 3,700 | 65 | 5,000 | 6,000 | 5,0… |
| Contrôleur adjoint ....... | 3,000 | 50 | 4,000 | 4,800 | 4,0… |

Par le Président de la République :

*Le Ministre de la marine,*
Signé : DE LANESSAN.

*Le Ministre des finances,*
Signé : J. CAILLAUX.

## )NCTIONNAIRES DU CORPS DU CONTRÔLE

**IARINE.**

| ›ENSIONS DE RETRAITES ›URES OU INFIRMITÉS GRAVES OU INCURABLES. 5, 16 et 17 de la loi du 18 avril 1831.) | | | | PENSIONS AUX VEUVES. | OBSERVATIONS. |
|---|---|---|---|---|---|
| ıssures ou infirmités graves occasionnent la perte absolue de l'usage d'un membre u qui y sont équivalentes. 16 de la loi du 18 avril 1831.) — Pension variable. Minimum ıgmenté de l accroissement prévu pour chaque année e service ou de campagne jusqu'au maximum. | | Blessures ou infirmités moins graves qui mettent dans l'impossibilité de rester au service avant d'avoir accompli les 25 ou 30 ans exigés pour le droit à la pension d'ancienneté. (Art. 17 de la loi du 18 avril 1831.) — Pension variable. Minimum augmenté de l'accroissement prévu pour chaque année de service au delà de 25 ou 30 ans jusqu'au maximum. (Les services effectifs cumulés avec les campagnes formant 25 ou 30 ans.) | | Secours annuels aux orphelins. — Tiers du maximum de la pens'on d'ancienneté affectée au grade du mari ou du père. | |
| ıimum. | Maximum. | Minimum. | Maximum. | | |
| ancs. | francs. | francs. | francs. | francs. | |
| ',000 | 10,500 | 7,000 | 10,500 | 3,500 | |
| ›,000 | 8,000 | 6,000 | 8,000 | 2,667 | |
| .,500 | 6,000 | 4,500 | 6,000 | 2,000 | |
| ;,700 | 5,000 | 3,700 | 5,000 | 1,667 | |
| ;,000 | 4,000 | 3,000 | 4,000 | 1,333 | |

Vu pour être annexé au décret du 29 mai 1902.

*Le Président de la République,*
Signé : ÉMILE LOUBET.

*Décrets portant, pour la première formation, nominations et promotions dans le corps du Contrôle de l'administration de la marine.*

(Du 2 mars 1902.)

Le Président de la République française,

Vu les articles 7, 8 et 9, de la loi du 2 mars 1902, portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine ;

Sur le rapport du ministre de la marine,

Décrète :

Art. 1er. — M. Châtelain (Louis-Charles-Jean-Baptiste), inspecteur général des services administratifs de la marine, est nommé au grade de contrôleur général de 1re classe de l'administration de la marine. Il prendra rang du 19 avril 1899, date de sa promotion au grade d'inspecteur général.

Art. 2. — M. Châtelain est maintenu dans ses fonctions de directeur du contrôle au ministère de la marine.

Art. 3. — Le ministre de la marine est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 2 mars 1902.

Signé : Émile LOUBET.

Par le Président de la République :

*Le Ministre de la marine,*

Signé : De Lanessan.

(Du 1er avril 1902.)

Le Président de la République française,

Vu les articles 8 et 9 de la loi du 2 mars 1902, portant organisation du corps du Contrôle de l'administration de la marine ;

Vu les dispositions transitoires adoptées par l'article 43 de la loi de finances du 30 mars 1902, en ce qui concerne l'application des nouvelles limites d'âge fixées par l'article 10 de la loi du 2 mars susvisée ;

Sur le rapport du ministre de la marine,

Décrète :

Art. 1er. — Sont nommés ou promus, pour la formation, dans le corps du Contrôle de l'administration de la marine :

*Au grade de contrôleur général de 1re classe.*

M. l'inspecteur en chef de la marine GRASSET (François-Ernest).

*Au grade de contrôleur général de 2e classe.*

MM. les inspecteurs en chef :

PRIGENT (Eugène-Claude-Marie), pour prendre rang du 9 mai 1891 ;
CAMENEN (Émile-Jean-Marie), pour prendre rang du 15 mars 1892 ;
MERLANT (Joachim-Jean-Marie), pour prendre rang du 26 août 1892 ;
ADAM (Eugène-Louis), pour prendre rang du 3 mars 1893 ;
M. l'inspecteur de 1re classe FRIOCOURT (Amédée-Ruffin).

*Au grade de contrôleur de 1re classe.*

MM. les inspecteurs de 1re classe :

LATTY (Edouard-Constant), pour prendre rang du 17 janvier 1884 ;
MERME (Paul-Félix), pour prendre rang du 16 février 1884 ;
LE PELTIER (Hyacinthe-Louis-Gabriel), pour prendre rang du 13 février 1886 ;
DUTOUQUET (Albert-Ernest-Alphonse), pour prendre rang du 25 août 1892 ;
HAMELIN (Louis-Jean-Baptiste), pour prendre rang du 3 mars 1893 ;
DELORME (Paul-Émile), pour prendre rang du 4 janvier 1895 ;
MOUFFLET (Jean-Louis-Édouard), pour prendre rang du 5 mars 1896 ;
TOUSSAINT DE QUIÈVRECOURT (Pierre-Jean-Baptiste), pour prendre rang du 15 mars 1896 ;
GUIMBELOT (Jean-Gustave), pour prendre rang du 22 avril 1896 ;
MOIGN (Hippolyte-Eugène), pour prendre rang du 16 septembre 1897 ;
THIERRY D'ARGENLIEU (Olivier-Alexis-Marie), pour prendre rang du 1er janvier 1899 ;
SERRES (Albert-Jules-Henri), pour prendre rang du 10 janvier 1900 ;
GAIC (Henri-William), pour prendre rang du 11 décembre 1901.

MM. les inspecteurs de 2e classe :

BODET (Gustave-Pierre) ;
SOURD (Pierre-Jean-Baptiste).

*Au grade de contrôleur de 2e classe.*

MM. les inspecteurs de 2e classe :

LECONTE (Léon-Joseph-Antoine), pour prendre rang du 19 avril 1899 ;
MATHIEU (Henri), pour prendre rang du 10 janvier 1900 ;
ROCHON DU VERDIER (Antoine-Émile-Marcelin), pour prendre rang du 1er octobre 1901 ;
JÉZÉQUEL (Eugène-Marie), pour prendre rang du 11 décembre 1901.

MM. les inspecteurs-adjoints :

LE MARQUAND (Henri-Arthur) ;
BOUJU (André-Frédéric) ;
LESPERON (Joseph-Jean-Baptiste-André).

*Au grade de contrôleur-adjoint.*

MM. les inspecteurs-adjoints :

Devos (Aimé-Auguste-Alfred), pour prendre rang du 9 novembre 1902 ;
Perrot (Germain-Fortuné-Marie-Amand), pour prendre rang du 9 novembre 1902 ;
Comby (Hippolyte-Marie), pour prendre rang du 9 novembre 1902 ;
Layrle (Paul-Marie-Charles), pour prendre rang du 10 janvier 1900 ;
Humblot (Maurice), pour prendre rang du 10 mai 1901 ;
Laure (André-Jean-Marius), pour prendre rang du 1er octobre 1901 :
Godey (Arthur-Paul), pour prendre rang du 11 décembre 1901.

MM. les commissaires de 1re classe de la marine, admissibles au dernier concours d'inspecteur-adjoint :

Imbert (Pierre-Édouard-Marcel) ;
Anquetil (Albert-Auguste-Eugène).

Art. 2. — Ceux des fonctionnaires ci-dessus désignés qui bénéficient d'un avancement en grade prendront rang à la date du présent décret.

Tous, indistinctement, auront droit à compter de cette dernière date aux allocations fixées par les nouveaux tarifs.

Art. 3. — Le ministre de la marine est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 1er avril 1902.

Signé : Émile LOUBET.

Par le Président de la République :

*Le Ministre de la marine,*

Signé : De Lanessan.

---

*Notification d'une décision présidentielle du 1er mars 1901, relative au fonctionnement de l'administration et du contrôle administratif dans les arsenaux de la marine.*

Paris, le 1er mars 1901.

Messieurs, la décision présidentielle du 1er mars 1901, que j'ai l'honneur de vous notifier, précise le rôle de direction supérieure dévolu dans les arsenaux au préfet maritime, celui des services d'action, celui de l'inspection résidente et les rapports de ces divers

organes les uns avec les autres, en conséquence de l'autonomie administrative instituée par le décret du 25 août 1900.

Je compte sur le concours de tous pour que cette décision soit appliquée de la manière la plus fructueuse dans son esprit comme dans son texte.

Son insertion au *Journal officiel* et au *Bulletin officiel de la Marine* tiendra lieu de notification.

Signé : DE LANESSAN.

---

*Décision présidentielle relative au fonctionnement de l'administration et du contrôle administratif dans les arsenaux de la marine.*

(Du 1er mars 1901.)

Monsieur le Président,

Au moment où l'exécution du programme naval voté par les Chambres va imposer aux arsenaux un redoublement d'activité et où le décret du 25 août 1900 sur l'administration et la gestion du matériel, avec autonomie des directions, entre en application, il me paraît nécessaire de préciser les règles d'ordre général qui doivent présider au fonctionnement de l'administration et du contrôle dans les ports militaires.

Il ne suffit pas d'avoir donné aux directeurs de travaux l'indépendance administrative et de les avoir déclarés responsables, il faut encore déterminer les conditions dans lesquelles s'exercera, sur leurs actes d'administration, le contrôle du ministre et comment, d'autre part, les préfets maritimes pourront suivre l'exécution de ces mêmes actes. Il faut fixer, enfin, la procédure de mise en jeu des responsabilités nouvelles qui vont incomber aux divers services.

Les principes qui devront être appliqués désormais sont le fruit d'une expérience plus de deux fois séculaire dans la marine. Elle a conduit à cette conclusion que, dans les arsenaux, sous la haute autorité du préfet maritime, délégué du ministre, l'action administrative s'exerce, dans chaque service subordonné, sous trois formes distinctes: direction, gestion ou exécution, contrôle.

Le ministre est le chef responsable de l'administration de la marine ; il personnifie la direction à son plus haut degré.

Dans chaque arrondissement, il est représenté par le préfet maritime, commandant en chef, qui assure la direction générale de l'arrondissement et, spécialement, de l'arsenal.

Sous l'autorité immédiate du préfet maritime, les directeurs et chefs de service dirigent les services et exercent les attributions énumérées dans les chapitres II et III du décret du 25 août 1900.

Au-dessous d'eux et sous leurs ordres, les comptables gèrent les biens, matériel et deniers, dont ils sont détenteurs ; ils en suivent les mouvements et en rendent compte. Les autres personnels administratifs d'exécution tiennent les écritures qui se rattachent au service des bureaux, des ateliers et chantiers, pendant que les corps et agents techniques assurent l'exécution des travaux. Les directeurs exercent une surveillance permanente sur toutes les opérations de leur personnel.

Le contrôle ne relevant que du ministre, avec qui il correspond directement, ne prend part ni à la direction, ni à la gestion ou exécution des services. Chargé de sauvegarder les intérêts du Trésor, les droits des personnes, l'observation de la règle, il compare ce qui se fait avec ce qui doit être fait d'après les prescriptions en vigueur, dans l'ordre administratif, comptable, économique et financier. Il signale au service intéressé d'abord, puis à l'autorité supérieure locale et enfin au ministre les erreurs ou les fautes commises.

D'autre part, il propose toute mesure de nature à simplifier et à améliorer le fonctionnement des services et à en faire disparaître les abus.

L'organisation administrative a beaucoup varié dans la marine et, particulièrement, dans les arsenaux, en vue desquels le présent rapport est rédigé.

Jusqu'au *règlement sur l'organisation de la marine du 7 floréal an* VIII (27 avril 1800) qui créa les préfets maritimes, les arsenaux furent placés tantôt sous l'autorité et la direction d'un intendant ou ordonnateur civil, tantôt sous celle d'un commandant militaire, tantôt enfin sous celle de deux chefs, l'un civil, l'autre militaire, qui se partageaient le pouvoir et dont les attributions se pénétraient

et se confondaient sur plus d'un point. Les services d'action et d'administration étaient confiés à des directeurs civils et militaires et à des administrateurs ou commissaires qui faisaient les achats de matières, entretenaient les magasins, effectuaient les délivrances, tenaient les comptes des troupes, des navires, des ouvriers, etc. Quant au contrôle, il fut presque toujours considéré comme indépendant des autorités civiles et militaires de l'arsenal, pour tout ce qui concernait ses fonctions.

Le rapport de la section de la marine au Conseil d'État qui précède le règlement du 7 floréal an VIII détermine avec netteté, du moins en ce qui concerne les personnes, les rôles respectifs de la direction supérieure, des services d'action, de l'administration et du contrôle dans les ports militaires.

Au sujet de la direction supérieure : « De même, dit-il, que le ministre, à Paris, coordonne tous les moyens d'action, est le principe de vie de la marine de la République, nous avons pensé que son délégué dans un port pourrait remplir cet objet, arrêter les rivalités, circonscrire chacune des autorités dans leurs fonctions, lever les obstacles des localités, et, par l'unité de son pouvoir, concentrer tous les moyens pour le succès d'une opération.

« Ce chef, nous l'appellerons préfet maritime. »

Le dispositif du règlement stipule que « les préfets maritimes, dans leurs ports respectifs, recevront immédiatement les ordres du ministre et les feront exécuter. Ils auront seuls la correspondance habituelle avec lui. Ils auront sous leurs ordres les individus employés dans tous les genres de services de la marine. Ils seront à la tête de l'administration et auront la direction générale des travaux. Ils seront chargés de la sûreté des ports, de la protection de la côte, de l'inspection de la rade et des bâtiments qui y sont mouillés, et, enfin, de la direction de tous les bâtiments armés qui, par la nature de leur mission ou de leurs instructions, n'auraient pas été mis hors de leur dépendance. »

Le rapport laissait de côté, systématiquement, la question de savoir si le préfet maritime serait un civil ou un militaire, afin « de ne pas limiter les attributions du gouvernement et de ne pas exclure des hommes à talents supérieurs », mais il inclinait visiblement pour que la préférence fût donnée à un officier du corps combattant

l'affaire et réunit toutes les pièces de nature à l'éclairer sur l'état de santé du contrôleur général à admettre par anticipation dans le cadre de réserve.

Une fois constitué, le dossier est transmis, en vue de la visite et de la contre-visite de l'intéressé, au président du conseil supérieur de santé de la marine et, lorsqu'elles ne peuvent pas être effectuées à Paris, au préfet maritime du port de résidence. Deux officiers du corps de Santé de la marine désignés, suivant le cas, par le président du conseil supérieur de santé ou par le directeur du service de santé du port procèdent à la visite. La contre-visite est opérée par deux autres membres du corps de Santé de la marine désignés soit par le président du conseil supérieur de santé, soit par le préfet maritime ; elle a lieu en présence du directeur du contrôle à Paris, du préfet maritime dans les ports.

Le dossier, ainsi complété, est adressé au ministre sous le timbre de la direction du contrôle, il est communiqué pour avis au conseil supérieur de santé de la marine.

Le ministre statue ensuite, au vu de l'avis émis par ledit conseil et propose, s'il y a lieu, dans la forme indiquée par le paragraphe 1er du présent article, l'admission au cadre de réserve par anticipation.

*Admission à la retraite des contrôleurs généraux.*

Art. 3. — Les contrôleurs généraux de l'administration de la marine ne sont admis à la retraite que sur leur demande.

Ils ne peuvent être mis à la retraite d'office qu'après l'accomplissement des formalités prescrites pour la mise en réforme conformément à la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers.

*Admission à la retraite des contrôleurs. — Limites d'âge.*

Art. 4. — La limite d'âge pour l'admission à la retraite est fixée à 60 ans pour les contrôleurs de 1re classe, à 58 ans pour les contrôleurs de 2e classe, à 56 ans pour les contrôleurs-adjoints. Toutefois, dans chacun de ces trois grades, les limites d'âge de 62, 60 et 58 ans, demeurent applicables aux fonctionnaires du contrôle qui, avant la promulgation de la loi du 2 mars 1902, étaient respectivement en possession des grades équivalents d'ins-

teurs et sous-inspecteurs (jusqu'à présent, on n'avait inspecté que les formes et non le fond ; nous avons pour but de faire contrôler *les unes et les autres*) [*sic*]. Leurs fonctions sont indépendantes. Ils ont le droit de tout voir, de tout examiner ; ils rendent leur compte au ministre et, comme les formes doivent toujours être observées, leur attache est nécessaire pour valider tout payement quelconque ; leur présence est nécessaire pour valider les opérations du conseil de la marine ; ils auront l'inspection et le contrôle. » Le dispositif du règlement porte que « les inspecteurs ne pourront diriger ni arrêter aucune espèce de travaux ni d'opération. Ils exerceront leurs fonctions dans une entière indépendance de toute autorité, même de celle du préfet, qui ne pourra arrêter ni suspendre leur inspection. Tous les bureaux et ateliers leur seront ouverts ; il leur sera donné communication de tous états, registres ou pièces publiques dont ils désireront prendre connaissance. Ils ne rendront compte qu'au ministre de la marine ».

Résumant ces principes et ces dispositions, le rapport ajoute : « Telles sont les différentes branches de l'organisation de la marine; tel sera le mécanisme du mouvement d'un port; le moteur en est le préfet maritime qui, placé à la tête de tout, donnera à chacun des chefs particuliers les ordres pour la conservation des ports et des rades, pour la constructions et l'armement des vaisseaux. Par cette simultanéité, point de retard dans les opérations, point de choc entre les divers agents, point de difficultés, car il a l'autorité pour lever les obstacles. »

Supprimés par l'ordonnance du 29 novembre 1815, comme trop puissants, et remplacés par les deux autorités, l'une civile, l'autre militaire (intendant et commandant) qui existaient avant la Révolution, les préfets maritimes furent rétablis par une ordonnance du 27 décembre 1826, le roi ayant reconnu « que la division des pouvoirs n'a pas réalisé les avantages qu'on avait cru pouvoir en attendre ».

Une autre ordonnance du 17 décembre 1828, rendue en exécution de la précédente, règle tous les détails de l'organisation des ports militaires. Le préfet maritime a « sous ses ordres les fonctionnaires chargés des diverses parties dont se compose le service général, savoir : le major général, le chef d'administration, le directeur des

constructions navales, le directeur des mouvements du port, le directeur de l'artillerie, le directeur des travaux hydrauliques et des bâtiments civils, l'inspecteur ». Ce dernier « aura la faculté de correspondre directement avec le ministre de la marine et, à la fin de chaque année, il lui adressera un rapport sur l'ensemble du service de l'inspection dans l'arrondissement ».

« L'inspecteur est sous les ordres du préfet maritime, mais il requerra, dans toutes les parties du service, soit des chefs de service, soit du préfet maritime, l'exécution ponctuelle des lois, ordonnances, règlements et décisions ministérielles. Il veillera à l'exécution des ordres du préfet maritime. Lorsqu'il reconnaîtra des irrégularités dans les divers services, il en avertira immédiatement les officiers qui les dirigent ou le préfet maritime. Il tiendra enregistrement des observations écrites qu'il aura faites aux chefs de service ou au préfet maritime, et il adressera au ministre de la marine celles de ces observations auxquelles il n'aurait pas été fait droit. »

Par suite d'une confusion qui aggravait encore les restrictions apportées à leur indépendance, si nettement formulée dans l'organisation de l'an VIII, les inspecteurs étaient chargés, parallèlement à leurs attributions de contrôle, de fonctions administratives et de soins d'écritures.

Dans le système du règlement de floréal qui, sauf quelques légères modifications, était demeuré constamment en usage, les directions travaillaient pour le magasin général. Le garde-magasin général, seul responsable et comptable de tout le matériel, était placé sous l'autorité directe du chef d'administration. L'administration et la comptabilité de tout l'arsenal se trouvaient ainsi centralisées dans une même main. L'ordonnance de 1828 limita le rôle du chef d'administration. Il conservait la rédaction des clauses de tous les marchés, après concert avec le chef du service intéressé, mais la gestion des directions, qui lui avait appartenu entièrement jusqu'alors, était confiée en partie aux services d'action.

A chaque direction était attribué un magasin particulier, dont le garde-magasin était subordonné au directeur et déclaré responsable. Le magasin général n'était plus chargé que de la garde et de la conservation des approvisionnements livrés en exécution d'adju-

dications et de marchés. Un commissaire des approvisionnements dirigeait et surveillait, sous les ordres du chef d'administration, le service des recettes et des délivrances du magasin général. Les magasins particuliers recevaient du magasin général les matières brutes et les délivraient, au fur et à mesure de leurs besoins, aux ateliers des directions. Ils recevaient de ces ateliers les objets confectionnés ou réparés et les délivraient aux bâtiments de la flotte. Lorsque l'armement était achevé, le commissaire des approvisionnements faisait dresser les deux expéditions de l'inventaire; après vérification par l'inspecteur, l'une était remise au capitaine et l'autre restait déposée dans le port.

Le bureau des chantiers et ateliers était supprimé. Les directeurs avaient la police de leurs ateliers et chantiers, la surveillance et la comptabilité de la main-d'œuvre et de l'emploi des matières aux travaux. Ils tenaient la matricule des ouvriers: ils informaient journellement l'inspecteur de leur situation numérique et de leurs mouvements. L'inspecteur devait faire procéder fréquemment à des appels et à des contre-appels.

Les payements pour main-d'œuvre étaient ordonnancés par le chef d'administration, sur états arrêtés dans les directions, vérifiés et signés par l'inspecteur.

Les comptes annuels des directions, dressés par atelier et par magasin étaient transmis au ministre, appuyés d'un résumé que le chef d'administration établissait de concert avec les directeurs.

On faisait un pas vers l'autonomie des directions, tout en maintenant l'ingérence de l'administration dans la constitution et dans la gestion de leurs approvisionnements.

Une ordonnance du 3 janvier 1835, conçue dans un esprit tout différent de celui qui animait la précédente, réduisit l'indépendance qui avait été accordée aux directions, tandis qu'elle fortifiait la surveillance administrative, aux dépens du contrôle, par la fusion des corps de l'Inspection et de l'Administration en un corps unique, sous le titre de *Commissariat de la marine.* Toutes les attributions confiées auparavant à l'inspecteur furent dévolues au commissaire général de chaque port qui, pour sa fonction de contrôle, avait la correspondance directe avec le ministre. Un détail des travaux

remplaçait le bureau des chantiers et ateliers, supprimé par l'ordonnance de 1828.

Cette ordonnance, en chargeant les inspecteurs de fonctions administratives, en permettant au même personnel de servir alternativement dans l'inspection et dans l'administration, avait porté une première atteinte au principe de l'indépendance du contrôle. L'ordonnance de 1835 viola complètement ce même principe en fondant l'inspection dans le commissariat, c'est-à-dire le contrôle dans l'administration.

Les rôles respectifs du préfet maritime, des services d'action, de l'administration et du contrôle furent remaniés, de 1844 à 1847, par diverses ordonnances, dont la plupart des prescriptions ont dominé le fonctionnement des arsenaux jusqu'à nos jours.

L'ordonnance du 14 juin 1844, qui est la plus importante de toutes, ne touche pas aux fonctions du préfet maritime; elle ne fait que préciser ses relations avec les services d'action. Elle rétablit l'inspection sous le nom de contrôle de la marine et institue, au ministère, un contrôle central. Mais, en même temps, elle accentue la surveillance administrative exercée sur les directions de travaux par le commissariat, créant ainsi entre les deux corps une rivalité d'attributions d'où ne pouvaient que sortir des conflits nuisibles aux intérêts généraux de la marine.

Le commissariat possède désormais toute l'administration des crédits et des matières. Il centralise, avec celle du magasin général, la comptabilité des magasins particuliers.

Le commissaire des approvisionnements prépare et passe tous les marchés pour fournitures et pour ventes de concert avec les services consommateurs; il pourvoit à leur exécution. Il dresse les contrats d'affrètement.

Le commissaire préposé au détail des travaux devient le véritable administrateur de toutes les directions de l'usine navale et le surveillant de toutes leurs opérations. En ce qui concerne le personnel, « il constate par des appels faits chaque jour, conjointement avec les directions, la présence des ouvriers à la journée et à la tâche, et il est informé, chaque soir, par les directions des mutations survenues dans le cours de la journée. Il tient la matricule générale des ouvriers employés dans l'arsenal et chaque directeur ou chef de ser-

vice tient une matricule spéciale pour ce qui le concerne. Il tient, ainsi que les directions, les casernets de solde. A la fin de chaque mois, il reçoit des directeurs, et visés par eux, les rôles de salaires à la journée, ainsi que les décomptes d'ouvrages faits tant à la tâche qu'à l'entreprise ; il les vérifie, les signe, après en avoir reconnu la conformité avec ses propres écritures, et les transmet au commissaire général, pour que celui-ci puisse en ordonnancer le payement. Il assiste aux recettes d'ouvrages exécutés tant à l'entreprise qu'à la tâche et à la journée. » Dans tout ce qui a trait à la comptabilité, son rôle est prépondérant. « Il centralise la comptabilité des diverses directions, tant en matières qu'en main-d'œuvre, et il dresse les comptes généraux du matériel... Il tient inventaire des objets fournis, soit à l'armement, soit pendant la campagne, aux bâtiments armés ; il prépare, à l'aide de vérifications préalables, l'apurement du compte matériel de ces bâtiments. Il suit également l'inventaire du mobilier des divers établissements à terre, au moyen des communications qui lui sont faites par les chefs de service compétents. » C'est lui qui prépare, passe, fait exécuter et liquide tous les marchés et contrats de travaux, les baux, etc., des diverses directions.

En résumé, l'ordonnance de 1844, qui centralisait l'administration et la comptabilité de toutes les dépenses entre les mains du commissariat, reposait sur le *principe de la contradiction* entre les services d'action et l'administration. Tout en dirigeant seul ses services propres, le commissariat collaborait contradictoirement à la gestion administrative et comptable de tous les autres.

Les vices de cette organisation apparurent dès les premières années de son fonctionnement.

Elle avait, d'abord, le défaut d'annihiler ou d'énerver le contrôle ministériel, en confiant la surveillance administrative des directions à un corps placé sous les ordres immédiats des préfets maritimes et dont les avis ou critiques ne parvenaient que difficilement au ministre. Elle avait, en second lieu, le tort de réunir dans les mains d'un même service des attributions d'action et de contrôle, — voire même, jusqu'en 1847, de comptabilité, — ce qui est contraire aux principes les plus élémentaires de l'administration. Elle portait une grave atteinte à l'autorité des directeurs de travaux qu'elle plaçait en tutelle et dont, par suite, elle atténuait la responsabilité. Il n'est donc point étonnant que cette organisation ait été impuis-

sante à faire disparaître les abus qu'elle avait la prétention de corriger.

Les directions techniques, n'ayant aucune autorité administrative, n'avaient, par suite, à peu près aucune responsabilité. Aussi, les abus y étaient-ils fréquents. Elles dépensaient sans compter, faisaient acheter des matières dont, souvent, elles n'avaient pas l'emploi immédiat et se constituaient des approvisionnements dont une partie se démodait avant d'avoir servi. D'autre part, le commissariat, qui administrait sans diriger, qui préparait et passait les marchés et qui était seul à en surveiller l'exécution, n'avait pas la compétence nécessaire pour remplir ces divers rôles et il provoquait les plaintes incessantes des directions. Le partage de l'autorité entre le commissariat, administrateur de l'usine, et les chefs des services qui y travaillent mettait le ministre dans l'impossibilité d'actionner la responsabilité tant du premier que des seconds.

Les abus relevés contre l'administration de la marine ne tardèrent pas à provoquer de vives critiques. En conséquence d'une loi votée par l'Assemblée nationale, le 30 octobre 1849, une commission d'enquête parlementaire examina pendant deux années l'organisation des services de la marine. Elle conclut au maintien d'une autorité militaire à la tête des arsenaux et à l'institution d'un contrôle purement mobile, mais aucune mesure ne fut prise.

Le gouvernement du second Empire, tout en conservant l'autorité du préfet maritime, voulut mettre le ministre à même de suivre la marche des services administratifs dans les ports. A cet effet, il renforça l'action du contrôle permanent par le décret du 12 janvier 1853, dont les principales dispositions sont encore en vigueur, et il y ajouta un contrôle mobile, indépendant du contrôle central et placé sous les ordres exclusifs du ministre.

Dans chaque port, l'inspecteur en chef qui dirige le contrôle permanent « est subordonné au préfet maritime, sous le rapport hiérarchique seulement. Il ne relève, pour l'exercice de ses fonctions, que de l'autorité du ministre de la marine, avec qui il correspond directement. »

Quant aux deux inspecteurs en chef mobiles, ils sont chargés, par

le ministre lui-même, de missions spéciales dans les ports où le besoin s'en fait sentir et ils lui en rendent compte.

Rien ne fut changé, d'ailleurs, aux fonctions de surveillance administrative exercées par le commissariat sur les directions de travaux et les défauts reprochés à l'organisation de 1844 continuèrent de subsister, tandis que le contrôle ministériel ne tarda pas à s'affaiblir de nouveau.

Les résultats fâcheux produits par la suppression des responsabilités administratives des directions et par l'absence presque totale de contrôle ministériel sur les actes accomplis dans les arsenaux, apparurent surtout lorsque le Parlement entreprit de se rendre compte de la façon dont étaient employés les crédits budgétaires alloués à la marine.

On chercha d'abord un remède dans le remplacement du contrôle permanent et local par le contrôle mobile, qui avait été supprimé dès 1858; mais on ne tarda pas à reconnaitre que le remède serait insuffisant et que c'était dans une réorganisation profonde des services d'action qu'il fallait chercher la véritable solution du problème.

Un premier pas fut fait dans cette voie par la loi de finances du 26 février 1887 et par le décret du 23 novembre de la même année. Ce dernier acte substituait à l'ancien magasin général, ayant comme succursales des magasins particuliers, un magasin unique, divisé en sections et dépôts, les sections et dépôts de chaque service formant un groupe comptable. L'autorité et la responsabilité des directeurs se trouvaient ainsi notablement augmentées, en même temps que des mesures étaient prises pour rendre plus facile le contrôle du ministre et du Parlement sur l'emploi des matières et de la main-d'œuvre. On marchait vers l'autonomie des directions, mais on n'y marchait qu'avec une extrême lenteur. Le décret de 1887, en effet, abrogeait celui du 6 novembre 1886 qui avait voulu instituer cette autonomie et qui ne fut jamais appliqué. Le commissariat restait en possession, non seulement de la surveillance administrative des directions, mais aussi de la majeure partie de la gestion administrative.

Les directeurs continuaient à n'avoir que des responsabilités fort atténuées en raison de la limitation de leur autorité. Le « magasin

général » était supprimé, mais il n'existait, en fait, dans chaque localité, qu'un seul magasin divisé en groupes correspondant aux divers services. Les comptes de ce magasin unique étaient centralisés et rendus par le garde-magasin général, après avoir été vérifiés et arrêtés par le commissariat. Les directeurs ne pouvaient donc que se désintéresser d'une comptabilité tenue en dehors d'eux et d'approvisionnements constitués à l'aide de marchés dont la passation était assurée et l'exécution surveillée par le commissariat. D'autre part, les commissaires devenaient fatalement de moins en moins compétents à gérer administrativement les directions, à mesure que l'organisation des navires se compliquait et que la variété et la technicité des matières à approvisionner allaient en augmentant. Il n'est pas inutile d'ajouter que les défauts de cette organisation étaient aggravés encore par les complications que l'on introduisait sans cesse dans la comptabilité des directions.

De son côté, le décret du 6 septembre 1888, sur l'organisation et la comptabilité des travaux de la marine, tout en donnant aux directeurs, responsables de l'exécution et chargés de certifier leur compte, entière autorité sur le service de comptabilité, maintenait, parallèlement au contrôle de l'inspection, la surveillance administrative du commissariat; par son délégué au détail des travaux, le commissaire général avait mission de s'assurer de la vérité et de la régularité des écritures et des comptes des directions et de les centraliser chaque année dans un résumé général des travaux du port.

Peu d'années après la mise en pratique du régime institué par la loi de finances et les décrets de 1887 et 1888, tous les hommes compétents étaient unanimes à proclamer l'insuffisance de ses résultats.

Le 19 janvier 1894, une décision présidentielle instituait une commission extraparlementaire dont le mandat était d'étudier les défauts de l'organisation administrative des arsenaux et de proposer les réformes à y introduire. Plus tard, en 1896, une nouvelle commission, composée d'une manière différente, fut chargée d'étudier les mêmes questions et de résoudre les mêmes problèmes. Les deux commissions conclurent diversement en ce qui concerne le régime comptable à adopter pour les approvisionnements de la marine, mais elles furent unanimes à demander l'accroissement de l'autorité et des responsabilités des directeurs. L'une et l'autre étaient favorables à l'autonomie

des directions, étant entendu que cette autonomie comporterait la faculté pour chaque directeur d'assurer la gestion de ses magasins et la tenue de sa comptabilité, de préparer, de passer, de faire exécuter ses marchés, de liquider ses dépenses, en un mot, de conduire lui-même toutes ses affaires.

De là est né le décret du 6 février 1897. Cet acte attribuait aux directions de travaux l'administration du matériel spécialisé en vue des constructions neuves, du premier armement et des grands travaux de refonte des navires, des travaux neufs et des grandes améliorations du service des travaux hydrauliques et bâtiments civils, ainsi que du matériel d'artillerie et de torpillerie destiné au premier établissement et à la reconstitution. Les directeurs étaient chargés d'établir les prévisions d'achat relatives à ce matériel, de préparer et de faire exécuter les marchés ou conventions qui s'y rapportent, ainsi que ceux concernant les réparations et transformations de bâtiments à l'industrie, les entreprises du service des travaux hydrauliques et bâtiments civils et le gros outillage. Ils étaient constitués ordonnateurs des entrées et des délivrances du même matériel et les préposés comptables étaient placés, à cet égard, sous leur autorité. Ils étaient responsables de l'emploi des dotations budgétaires accordées au titre du matériel dont l'administration leur était confiée.

Par ces mesures, l'autorité et la responsabilité des directions se trouvaient considérablement accrues; mais la comptabilité des magasins et l'administration des approvisionnements étaient encore entièrement aux mains du commissariat chargé des achats de matériel commun ou d'emploi courant; car, en fait, le matériel dont l'administration était confiée aux directions n'entre pas dans les magasins. Le commissariat conservait, d'ailleurs, la discussion des pénalités, la liquidation et la reddition des comptes pour tous les marchés, sans exception.

La loi de finances du 13 avril 1898 (art. 66 à 73) prescrivit diverses mesures en vue d'améliorer la comptabilité des arsenaux, de la rendre plus claire et de faciliter le contrôle des dépenses; mais, comme on laissait subsister la dualité du service administratif dans chaque direction, on n'aboutit qu'à compliquer les écritures et à rendre plus difficile la détermination des responsabilités.

Un des administrateurs les plus distingués de la marine a pu, sans rien exagérer, dire, dans une note officielle récente, que l'or-

ganisation créée par les actes successifs de 1887 et 1897 constituait « l'institution même de l'irresponsabilité, la consécration des tiraillements et des conflits d'attributions », qu'elle fournissait « l'explication des retards qui se produisaient trop souvent et qu'administrateurs et directeurs s'imputaient à l'envi, la justification des attaques si fréquentes dont la marine est l'objet et qui occasionnent un si grand découragement dans les arsenaux ». Le même administrateur concluait que « pour mettre un terme à un tel état de choses, il fallait choisir : ou le système anglais qui consiste à donner tous les achats, tous les magasins, à un personnel spécial, indépendant des services d'action, ou le régime de l'autonomie des directions, en entourant les pouvoirs des directeurs des garanties nécessaires ».

Dans le but d'aboutir à l'une ou à l'autre de ces solutions, je réunis, d'accord avec mon collègue des finances et sous ma présidence, par décision du 3 mars 1900, une commission dans laquelle étaient représentés les ministères de la marine et des finances, la Cour des comptes et l'industrie privée. Après deux mois de discussions, cette commission se prononça unanimement en faveur de l'autonomie des directions. Elle concluait donc sur ce point de la même façon que les commissions de 1894 et de 1896.

C'est cette conclusion qui a été consacrée par le décret du 25 août 1900. En vertu de cet acte, les directeurs des divers services d'action dans les arsenaux, c'est-à-dire : le major général pour le service de la flotte, les directeurs des constructions navales, de l'artillerie, des travaux hydrauliques, etc., seront désormais les maîtres dans leurs bureaux, dans leurs ateliers et chantiers et dans leurs magasins. Tout le personnel d'exécution est sous leurs ordres. Ils sont ordonnateurs des entrées et des délivrances du matériel ressortissant à leur service et les comptables, qui en sont effectivement responsables, relèvent de leur autorité sous les réserves déterminées par les lois, décrets et règlements en vigueur. Ils établissent leurs prévisions, gèrent leurs crédits, préparent, passent et font exécuter leurs marchés, liquident leurs dépenses, assurent la centralisation et la reddition des comptes autres que le compte financier du port. Ils sont, en un mot, administrateurs de leurs services respectifs, dans le sens le plus large du mot.

Quant au commissariat, dont l'ordonnance de 1844 faisait une

sorte d'autorité distincte, représentant à elle seule l'élément administratif, il ne sera plus qu'un service d'action analogue aux autres et n'aura plus aucune ingérence dans la constitution de leurs approvisionnements et dans la comptabilité de leurs travaux, aucune tutelle sur leurs magasins, ateliers et chantiers.

Ramené à son rôle normal qui est celui d'une véritable intendance maritime, il dirige les services de marche et de transport, de la solde, des subsistances, de l'habillement et du couchage. Par les officiers qu'il détache au service de la flotte, dans les dépôts, à bord des bâtiments, dans les directions des mouvements du port, dans les écoles des mécaniciens, etc., il participe à l'administration et gère les intérêts financiers de ces corps, services et établissements. Il conserve la vérification et la régularisation des dépenses[1] des équipages à terre et à la mer, ainsi que des corps organisés, dont les intérêts sont confiés à des conseils d'administration ou à des commandants comptables. Il dirige le service très important de l'inscription maritime. Enfin, dans un but de simplification, le décret du 25 août 1900 (art. 7 et 8), laisse au commissaire général l'ordonnancement de toutes les dépenses en deniers et la centralisation de la comptabilité financière du port, sans que, toutefois, il ait à intervenir d'aucune manière dans l'administration des directeurs, puisqu'il n'a plus à répondre de ce qui se passe dans les services investis de l'autonomie administrative. Aux termes des instructions des 27 août et 28 décembre 1900, il doit s'assurer « que les liquidations qui lui sont transmises portent sur des crédits ouverts, qu'elles sont régulièrement établies au point de vue de l'imputation budgétaire, du calcul de la dépense et des justifications à annexer aux mandats » ; mais il est bien entendu qu'il doit tenir pour constants les faits certifiés par les directeurs, en tant que liquidateurs, car sa responsabilité ne commence que là où la leur finit. C'est en comparant les faits certifiés par ces derniers aux nomenclatures de

[1] L'expression « vérification et régularisation des dépenses en deniers et en matières » sera désormais substituée dans la réglementation maritime à celle de « surveillance administrative ». En effet, elle définit plus exactement le rôle du commissariat dans l'administration intérieure des corps organisés, dépôts d'équipages, bâtiments de la flotte et services similaires, où la direction appartient soit à des conseils d'administration, soit à des commandants comptables, la gestion ou exécution à des officiers comptables (trésoriers, officiers d'habillement, d'armement et de casernement, officiers d'administration), le contrôle au corps de l'Inspection.

pièces justificatives des règlements financiers qu'il exercera son droit d'ordonnateur secondaire. Il ne lui appartiendra, en aucun cas, de s'enquérir, par exemple, s'il y a eu ou non des retards dans les livraisons de matières, si des pénalités ont été appliquées : ce serait discuter et contrôler l'exécution des contrats qui n'engage que la responsabilité des liquidateurs ; mais il devra, conformément aux prescriptions du décret du 31 mai 1862, exiger qu'il y ait concordance entre les pièces justificatives et les énonciations du mandat. La réalité des opérations et l'exactitude des liquidations, quant au fond, seront garanties par le chef du service liquidateur qui, soumis au contrôle de l'inspection permanente, devra, de son côté, exercer une surveillance continue sur les actes des divers personnels de gestion ou d'exécution placés sous ses ordres.

Il résulte de ce qui précède que le commissariat est désormais dégagé de toute préoccupation de surveillance administrative des autres services.

La direction supérieure et le contrôle n'en seront cependant pas affaiblis. Leur action s'exercera, au contraire, d'autant plus facilement sur les chefs de service que ceux-ci seront plus indépendants.

La haute direction du ministre se fera sentir, comme par le passé, par l'intermédiaire des préfets maritimes.

L'autorité du préfet maritime n'est pas non plus modifiée par le décret du 25 août 1900; sa situation par rapport aux chefs des divers services est mieux déterminée qu'auparavant et les responsabilités de chacun sont plus nettement définies.

Le préfet maritime exerce l'autorité supérieure en tant que représentant et délégué du ministre ; il est dépositaire de la pensée de ce dernier pour l'exécution du programme militaire, technique et économique arrêté dans les conseils du gouvernement. Il donne les ordres nécessaires en vue de l'exécution de toutes les instructions ministérielles. Il maintient les services subordonnés dans de justes rapports et les fait concourir ensemble au but commun; il prévient et résout les conflits. Il est responsable envers le ministre de l'exécution des lois, ordonnances, décrets et règlements en vigueur, ainsi que des ordres qui lui ont été notifiés par le Département.

Cependant, comme il ne peut ni tout voir, ni tout connaître par lui-même, comme il ne lui appartient ni d'assurer les détails de direction

ni d'exécuter et que, notamment, l'administration et l'emploi des crédits sont confiés aux chefs de service, il importe que sa responsabilité ne soit engagée que dans des conditions nettement déterminées.

La responsabilité première incombe aux directeurs des différents services, dans la limite des ordres généraux qui leur ont été donnés par le ministre et dans les conditions déterminées par les lois, ordonnances, décrets et règlements en vigueur.

Les chefs de service font au préfet maritime toutes les propositions qu'ils jugent utiles. Ils lui adressent les représentations nécessaires et provoquent ses ordres écrits pour les dépenses en deniers ou en matières qui n'auraient pas été ordonnées par le ministre ou qui seraient contraires aux règlements existants.

Le préfet maritime est toujours responsable vis-à-vis du ministre des décisions qu'il prend, soit qu'il approuve les propositions des services d'action, soit qu'il les désapprouve. Ses décisions constituent des actes dont il partage la responsabilité avec eux dans le premier cas et qui l'engagent seul dans le second (art. 2 et 18 du décret du 25 août 1900). Aussi, doit-il exiger des services d'action qu'ils lui fassent toujours des propositions fermes et ne lui soumettent que des solutions nettement définies. C'est le seul moyen qu'il ait de maintenir intacte la responsabilité que ceux-ci ont vis-à-vis de lui, en même temps qu'il encourage leur initiative et développe leur autorité.

La nouvelle organisation a prévu l'exercice du contrôle dans les conditions les plus propres à lui assurer, non seulement une indépendance entière et une grande force, mais encore un maximum d'effet utile.

Ce résultat sera dû, tout d'abord, à ce que, dans les ports, le contrôle administratif appartiendra désormais, sans partage et sans intermédiaire, aux inspecteurs responsables devant le ministre au nom de qui ils agissent.

Au centre, sous l'autorité immédiate du chef du Département, la direction du contrôle y contribuera, tant par l'action extérieure confiée à son *service des missions*, qu'en coordonnant au moyen de son *service central* les travaux des missions et des inspections locales, en assurant l'examen de leurs rapports, en poursuivant auprès des bureaux compétents du ministère la solution des questions retenues.

Le contrôle central, institué par l'ordonnance du 14 juin 1844 et

qui n'a jamais cessé d'exister depuis cette époque, « donne force aux opérations des contrôleurs permanents des ports dont il suit et dirige l'action ». L'ordonnance reconnaissait que, « pour être complet et demeurer efficace, le contrôle local doit se combiner avec un service d'inspections temporaires et trouver auprès du ministre un point d'appui fortement organisé ».

C'est sur ces bases que le décret du 19 avril 1899 (*B. O.*, p. 592), complété par l'arrêté du 1er décembre de la même année (*B. O.*, p. 604), a réorganisé la direction du contrôle et fixé ses attributions et son rôle vis-à-vis des inspecteurs résidents. Tenant compte, en outre, des leçons de l'expérience, ce décret a rattaché le service des inspections temporaires à la direction du contrôle, au lieu d'en faire un rouage autonome qui aurait rompu l'unité de direction supérieure et de centralisation. Le service des missions, dont l'arrêté du 18 octobre 1899 (*B. O.*, p. 347) a réglé le fonctionnement et la circulaire du 4 septembre 1900 (*B. O.*, p. 283) précisé le rôle, constitue donc un des moyens d'action, un prolongement de la direction du contrôle qu'il relie aux inspections locales, ainsi soutenues et renforcées. Il n'est mis en mouvement que pour un objet déterminé et sur l'ordre du ministre.

Quant au contrôle résident, son service dans les ports militaires a été distribué par l'instruction du 15 janvier 1901 (*B. O.*, p. 38), en vue de l'harmoniser de la manière la plus pratique et la plus fructueuse avec le régime de l'autonomie des directions.

Son indépendance est garantie par son droit de correspondance directe avec le ministre de qui seul il relève et dont il tient la mission permanente de veiller à l'observation, dans tous les services, des lois, décrets, règlements et décisions ministérielles qui en régissent le fonctionnement administratif, financier, comptable et économique. Pouvant élever la voix jusqu'au ministre, qui est loin de l'action, quand ses observations ne reçoivent pas satisfaction sur place, il empêche que la responsabilité du chef du Département, toujours engagée par les actes de ses subordonnés, le soit à son insu.

Tenu, tant par l'autorité supérieure locale, que par les directeurs subordonnés, au courant de tous ceux de leurs actes qui entraînent une dépense ou soulèvent une question de légalité, il les prévient des erreurs et des fautes commises, mais il lui est absolument interdit d'arrêter ou même de suspendre aucune opération sans leur consentement formel.

Il n'a pas non plus à discuter les clauses techniques des contrats passés par les directions. Ce genre d'observations est réservé aux contrôleurs techniques des constructions navales, de l'artillerie ou des travaux hydrauliques, car il exige une compétence spéciale que la législation ne saurait reconnaître au contrôle administratif et financier. Mais ce dernier signalera les inconvénients économiques de telles ou telles clauses des marchés préparés par les directions. La loi de finances du 26 janvier 1892 (article 65) lui donne, d'ailleurs, mission d'apprécier les stocks d'approvisionnements au double point de vue économique et comptable.

A la différence de l'ancienne surveillance administrative, caractérisée par une participation à l'action et par la tenue d'écritures contradictoires, le contrôle opère sur les actes et sur les écritures mêmes des services.

Par l'examen des pièces soumises chaque jour à son visa, par son assistance aux commissions et au conseil d'administration du port, enfin et surtout par ses investigations dans les bureaux, magasins, ateliers et chantiers, il est en situation de découvrir toutes les irrégularités, toutes les pratiques défectueuses qui s'introduiraient dans les services.

Il doit les signaler aussitôt au chef du service intéressé, puis au préfet maritime et, s'il est nécessaire, au ministre.

Quand ses observations concernent l'administration intérieure d'un corps organisé, d'un dépôt d'équipages, d'un bâtiment de la flotte ou d'un service similaire, c'est, en premier lieu, au président du conseil d'administration ou au commandant comptable et, ensuite, au service du commissariat chargé de la vérification et de la régularisation des dépenses dudit corps, dépôt, bâtiment ou service, qu'il appartiendra désormais de fournir, sur les cahiers et rapports d'inspection, les explications et réponses nécessaires.

Lorsque les observations faites aux services ne reçoivent pas satisfaction, le contrôle en saisit le préfet maritime qui seul a le droit de leur donner des ordres. Si le préfet maritime partage la manière de voir du contrôle, il doit l'appuyer de toute son autorité auprès du service intéressé ; si, au contraire, le préfet adopte l'opinion de ses subordonnés, le contrôle transmet ses observations au ministre avec celles que le préfet a consignées sur le cahier ou rapport d'inspection.

Le contrôle doit aussi indiquer au chef du Département les

réformes d'ordre administratif, financier, comptable et économique que son expérience lui révélerait comme susceptibles d'être opérées dans les divers services.

Enfin, il lui appartient, comme au préfet maritime, de provoquer les missions mobiles auxquelles le ministre confie, quand il le juge nécessaire, les études, enquêtes et vérifications que les inspecteurs des ports ne peuvent effectuer eux-mêmes.

Dans l'exercice de ses attributions, le contrôle jouït de l'indépendance la plus absolue vis-à-vis du préfet et des services d'action; chacun, sans aucune exception, doit mettre à sa disposition tous les documents, tous les moyens matériels qu'il considère comme susceptibles de faciliter l'accomplissement de sa fonction.

Il est bien entendu, d'ailleurs, que le contrôle n'a lui-même aucune autorité sur aucun service, qu'il ne peut donner aucun ordre et qu'il sortirait entièrement de son rôle s'il enrayait, ne fût-ce que par des retards inutiles, l'accomplissement d'une décision quelconque des chefs de service. Son seul droit, en même temps que son principal devoir, est de donner des avis au ministre et de faire des représentations aux autorités subordonnées.

A peine est-il besoin d'ajouter que les relations du contrôle avec les divers services doivent toujours être empreintes de la plus grande courtoisie et que cette dernière doit être plus marquée encore lorsqu'il est indispensable de montrer de la fermeté.

Exposé par la nature de ses fonctions à provoquer bien des susceptibilités, le contrôle ne peut être indiscuté que s'il se rend indiscutable par sa haute autorité morale. Or celle-ci ne peut naître que de la réunion des sentiments les plus élevés; elle est fatalement détruite chez tout inspecteur qui peut être soupçonné d'apporter dans ses appréciations la moindre préoccupation étrangère à l'intérêt général. Il faut que les services contrôlés aient l'impression très nette que le seul souci des intérêts du Trésor, des droits des personnes, du respect de la règle, inspire tous les avis et toutes les critiques de l'inspection.

Une connaissance approfondie de la législation et une très grande expérience des affaires sont également indispensables au contrôle. Il faut que toutes ses observations soient assez soigneusement motivées pour qu'elles ne puissent pas servir de point de départ à ces discussions interminables, à ces longs échanges de notes par lesquels les affaires sont si souvent retardées.

Un contrôle courtois, équitable, instruit, réservé dans son langage, son attitude et ses écrits, dominé, en un mot, par le seul souci de l'intérêt général, de la légalité et de la justice, sera toujours respecté par les services d'action.

Il sera, d'autre part, l'auxiliaire le plus précieux du ministre, dont il sauvegarde la responsabilité, ainsi que des préfets maritimes qui, en matière administrative, exercent l'autorité au nom et par délégation du ministre.

La nature des relations du contrôle, envisagé sous toutes ses formes, avec la direction supérieure, que personnifie le chef du Département, ne saurait être discutée.

Le contrôle local lui-même, organe essentiellement ministériel, a, de tout temps, correspondu directement avec le ministre et la plupart des actes législatifs ont reconnu son indépendance vis-à-vis de l'autorité supérieure du port.

En agissant de la sorte, on n'a fait qu'obéir aux règles du bon sens. Il est de toute évidence, en effet, que le contrôle résident pourrait ne pas être libre de toujours dire la vérité au ministre s'il était subordonné à l'autorité locale, car il doit, en certaines circonstances, rappeler à cette autorité elle-même le respect dû à la règle.

Le préfet maritime serait donc en contradiction à la fois avec la raison et avec la vérité légale s'il prétendait avoir l'inspection résidente sous ses ordres.

Il ne faudrait pas en conclure que le contrôle puisse, dans les ports, méconnaître l'autorité du préfet, ni admettre que les préfets maritimes ne doivent ni ne puissent recourir à ses services. Penser de la sorte serait fausser totalement la lettre et l'esprit de la réglementation qui a fait des préfets maritimes, comme agents d'exécution, et de l'inspection locale et permanente, comme organe de contrôle administratif, des mandataires, des collaborateurs immédiats du ministre.

Le préfet maritime sortirait de la limite de son droit s'il prétendait diriger l'inspection résidente et lui donner des ordres. Mais, par contre, cette dernière manquerait à son devoir, si elle négligeait de donner au préfet maritime, délégué du ministre et représentant du pouvoir exécutif, les renseignements qu'elle est en situation de lui fournir sur les actes administratifs des divers services. C'est en ce sens que les règlements en vigueur prévoient

la communication au préfet, après instruction contradictoire auprès des services et avant transmission au ministre, des cahiers d'observations et des rapports de l'inspection. Mis, de la sorte, au courant de la marche générale et des incidents du service, le préfet est en mesure de remédier de lui-même et sans retard aux irrégularités signalées.

L'inspection locale doit toujours répondre à l'appel du préfet; elle le devance même, comme il vient d'être dit. Toutefois, lorsque ses moyens d'action sont insuffisants, c'est le service des missions, ainsi que l'indiquent les circulaires des 5 novembre 1900 et 15 janvier 1901 (*B. O.*, p. 801 et 38) qui, sur l'ordre du ministre, prête son concours à l'autorité supérieure du port[1].

Si donc l'inspecteur en chef doit renseigner le préfet, comme il renseigne le ministre lui-même, par contre, un préfet maritime qui négligerait de recourir au contrôle local en vue d'être renseigné sur les actes des services de son arrondissement engagerait gravement sa responsabilité vis-à-vis du ministre.

Il va, d'ailleurs, sans dire que le préfet maritime est libre de suivre ou de ne pas suivre les avis du contrôle, attendu qu'il conserve la plénitude de la responsabilité. Le contrôle, en effet, est irresponsable et il ne peut prétendre être infaillible. D'autre part, il n'est pas en situation de juger les motifs d'ordre supérieur que peut avoir le préfet pour prendre, dans une affaire, telle décision plutôt que telle autre. Il ne reste plus à l'inspection locale, quand le préfet maritime n'adopte pas sa manière de voir, qu'à transmettre au ministre son cahier d'observations ou son rapport, en exposant les raisons de fait et de droit sur lesquelles elle s'appuie pour la maintenir. Au ministre de trancher le différend.

Indépendamment du droit et du devoir qu'a le préfet de faire appel au contrôle local pour être renseigné sur les actes des services de son arrondissement, il peut, avant même de s'adresser à lui, demander au ministre l'envoi d'inspecteurs du service des missions, en vue de l'examen de telle ou telle question déterminée.

Si j'ajoute que le préfet maritime a sous ses ordres immédiats

[1] Un décret du 23 juin 1903, modifiant l'article 32 du décret du 18 avril 1902, a réglé la procédure à suivre lorsque le préfet maritime ou le directeur d'un établissement croit devoir réclamer le concours du contrôle résident.

tous les chefs de service et que, présent sur les lieux, il peut facilement s'enquérir auprès d'eux des motifs de tous leurs actes, comme de l'exécution de toutes ses décisions, on voit que l'organisation nouvelle met à sa disposition tous les moyens de connaître, jusque dans les moindres détails, la conduite de chacun des services de son arrondissement et qu'il n'a pas à regretter la surveillance administrative du commissariat.

En résumé, des modifications profondes ont été apportées à la réglementation maritime par le décret du 25 août 1900, qui a créé l'autonomie administrative des services dans les arsenaux; d'un autre côté, le décret du 19 avril 1899, complété par les arrêtés, instructions et circulaires rendus pour son application, détermine le fonctionnement du contrôle administratif dans des conditions analogues à celles que prévoit le projet de loi déjà voté par la Chambre des députés.

Dans cette organisation nouvelle, le rôle et les responsabilités du préfet maritime, directeur général de l'arsenal, des chefs de service et des personnels d'exécution ou de gestion, de même que la situation du corps de l'Inspection, sont beaucoup mieux définis qu'ils ne le furent à aucune époque. Les vœux exprimés à maintes reprises par les Chambres se trouvent ainsi réalisés, car leur contrôle suprême sur l'administration de la marine sera désormais beaucoup plus facile.

C'est pourquoi je vous prie, Monsieur le Président, de revêtir le présent rapport de votre approbation. Vous lui donnerez ainsi le caractère d'une décision de principe et vous consacrerez des réformes qui, j'en ai le ferme espoir, seront fécondes en résultats utiles pour la marine et pour le Trésor.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'hommage de mon profond respect.

*Le Ministre de la marine,*

Signé : DE LANESSAN.

Approuvé :

*Le Président de la République,*

Signé : ÉMILE LOUBET.

---

*Notification d'un décret, en date du 23 juin 1903, modifiant l'article 32 du décret du 18 avril 1902, déterminant le fonctionnement du contrôle résident des ports et établissements de la marine.*

Paris, le 25 juin 1903.

Messieurs, vous trouverez reproduit ci-après un décret, en date du 23 juin 1903, qui modifie l'article 32 du décret du 18 avril 1902, sur le fonctionnement du contrôle résident des ports et établissements de la marine.

Ainsi que l'explique le rapport qui précède le décret, les fonctionnaires du contrôle de l'administration de la marine, quel que soit leur grade, sont mes délégués directs et ne peuvent en aucune façon dépendre du préfet maritime ou du directeur de l'établissement auprès duquel ils sont accrédités.

La faculté accordée aux préfets maritimes par l'article 32 susvisé, n'était donc pas absolument conforme aux principes qui ont présidé à la réorganisation du contrôle de l'administration de la marine et il m'a paru nécessaire de la faire disparaître de la réglementation.

Les préfets n'en conserveront pas moins cependant, le droit de demander au contrôle résident des renseignements ou des avis sur des points particuliers et celui-ci n'hésitera pas à les fournir quand cela lui sera possible. Quand au contraire, il s'agira de la vérification approfondie d'un service ou d'une enquête sur des faits qui se seront passés au chef-lieu ou sur un point quelconque de l'arrondissement, il sera nécessaire de m'en référer au préalable, sous le timbre de la direction du contrôle, de façon à me permettre de désigner le ou les fonctionnaires du contrôle mobile ou résident qui, selon les circonstances, devront procéder à la vérification ou à l'enquête demandée.

Comme il importe, d'autre part, que je sois mis au courant du résultat des recherches et travaux du contrôle résident, les contrôleurs généraux et contrôleurs chefs du contrôle résident devront me faire parvenir, sous le présent timbre, copie des demandes qu'ils auront reçues, ainsi que des réponses qu'ils y auront faites, aussitôt leur transmission au préfet maritime ou au directeur de l'établissement.

Vous voudrez bien, chacun en ce qui vous concerne, assurer l'exécution des dispositions contenues dans la présente circulaire et le décret qui l'accompagne, dont l'insertion au *Bulletin officiel de la marine* tiendra lieu de notification.

Signé : Camille Pelletan.

---

*Rapport au Président de la République française, suivi d'un décret modifiant l'article 32 du décret du 18 avril 1902, déterminant le fonctionnement du contrôle résident des ports et établissements de la marine.*

(Du 23 juin 1903.)

Monsieur le Président,

Le décret du 25 août 1900, qui a créé l'autonomie de chacun des services de l'arsenal et les a soustraits à la surveillance du commissariat, a chargé, par son article 3, le préfet maritime de « suivre « dans les divers services l'exécution de ses ordres et de se rensei- « gner sur les actes qui engagent sa responsabilité ».

Pour permettre aux préfets maritimes d'exercer ces attributions, une circulaire du 5 novembre 1900 les a autorisés à demander le concours des inspecteurs en chef, pour procéder à des vérifications d'ordre administratif et financier ou pour recueillir des renseignements sur certains points particuliers. Cette faculté leur a été maintenue par l'article 32 du décret du 18 avril 1902 sur le fonctionnement du contrôle résident dans les ports et établissements.

Le contrôle de l'administration de la marine est, par essence, le contrôle du ministre, au nom de qui il s'exerce partout où il est représenté ; il ne peut à aucun moment devenir le contrôle du préfet maritime. J'estime donc, qu'il y a lieu de modifier les termes de l'article susvisé en ce qu'ils ont de contraire aux principes généraux qui régissent le contrôle de mon Département et à l'esprit de la loi du 2 mars 1902 qui l'a réorganisé. Les préfets maritimes conserveront la faculté de demander des renseignements ou avis sur des points déterminés aux chefs du contrôle résident, mais lorsqu'il s'agira de vérifications spéciales, d'enquête sur un fait particulier, ils devront m'en référer au préalable et je déciderai lequel du con-

trôle résident ou du contrôle mobile devra, le cas échéant, y procéder.

Si vous approuvez ma manière de voir, je vous prie de vouloir bien revêtir le projet de décret ci-joint de votre signature.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'hommage de mon profond respect.

*Le Ministre de la marine,*
Signé : Camille PELLETAN.

---

*Décret modifiant l'article 32 du décret du 18 avril 1902, déterminant le fonctionnement du contrôle résident des ports et établissements de la marine.*

(Du 23 juin 1903.)

Le Président de la République française,

Vu le décret du 18 avril 1902, sur le fonctionnement du contrôle résident des ports et établissements de la marine ;

Sur le rapport du ministre de la marine,

Décrète :

Art. 1er. — L'article 32 du décret susvisé du 18 avril 1902 est modifié ainsi qu'il suit :

Sur demande écrite du préfet maritime, le chef du contrôle résident lui remet, dans la même forme, les renseignements et avis d'ordre administratif, financier, comptable ou économique qu'il peut lui fournir, sous la réserve qu'il n'en résultera ni gêne ni entrave pour la marche normale de son service.

S'il s'agit, au contraire, de vérifications de longue durée ou d'enquêtes approfondies, le préfet maritime s'adresse, sous le timbre de la direction du contrôle, au ministre, qui apprécie et charge soit le contrôle résident du port soit le service des missions de procéder aux investigations nécessaires.

Art. 2. — Le ministre de la marine est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 23 juin 1903.
Signé : ÉMILE LOUBET.

Par le Président de la République :
*Le Ministre de la marine,*
Signé : Camille PELLETAN.

---

# QUATRIÈME PARTIE

## MÉMOIRES ET DOCUMENTS DIVERS.

---

### Extraits de la déposition de M. l'Inspecteur en chef Châtelain, devant la délégation de la Commission extraparlementaire de la marine, suivis de cinq annexes.

---

*Extrait de la 34e séance, du 9 mai 1895 (matin).*

Présidence de M. Bouchard,

Président de chambre à la Cour des comptes.

---

*Première audition de M. l'inspecteur en chef des services administratifs de la marine Châtelain.*

M. le Président. — Monsieur l'inspecteur en chef, à raison des fonctions que vous exercez et de votre expérience, vous pouvez nous donner des détails très intéressants sur le fonctionnement des services et sur les réformes qu'il serait désirable d'introduire dans les services techniques, notamment dans le service des constructions navales. Nous désirerions avoir votre opinion sur ce point.

M. l'inspecteur en chef des services administratifs de la marine Châtelain. — Monsieur le Président, bien que je n'aie pas eu, comme tous les autres chefs de service, communication des dépositions antérieures faites devant la commission d'enquête, j'ai là certains documents qui m'ont été communiqués et qui m'ont permis de me préparer sur ces questions qui étaient à l'ordre du jour. J'ai même écrit, pour la commission, une note que je lui demanderai la permission de lire et qui concerne le service de l'inspection non seulement dans son fonctionnement, mais dans ses rapports avec les autres services et particulièrement avec les services dépensiers, comme la direction des constructions navales et le service de surveillance adminis-

trative du commissariat. Cette note répond à l'ensemble des questions relatives à l'organisation des divers services du contrôle.

M. LE PRÉSIDENT. — Nous l'entendrons avec plaisir. Ce que nous souhaitons, c'est d'être éclairés.

M. l'inspecteur en chef CHÂTELAIN. — Lorsque la première délégation de la commission extraparlementaire de la marine est venue à Toulon au mois de mars 1894, il avait été annoncé officiellement[1] que ses investigations porteraient sur quatre points, savoir : sur l'affaire dite *des blés*, sur les déficits dans l'approvisionnement, sur la question de la stabilité du *Magenta* et sur l'état des torpilleurs. Je n'avais, en conséquence, pas pu prévoir qu'à cette occasion l'enquête serait aussi ouverte sur la meilleure organisation qu'il conviendrait de donner dans la marine à l'institution du contrôle et, sur la portée des services qu'en sa forme actuelle l'inspection permanente rend dans les ports militaires. Les réponses que, dans ces conditions, j'ai dû faire aux questions qui m'étaient posées n'ont été en quelque sorte que le premier jet de ma pensée; je n'ai pas à en modifier le sens, mais elles contiennent des lacunes et je demande, aujourd'hui, à les compléter.

C'est, en effet, pour moi un devoir des plus stricts que d'apporter à la commission d'enquête, sans réticence d'aucune espèce, mon sentiment sur le fonctionnement du contrôle dans la marine.

Doyen des officiers de mon corps, j'ai au cours de ma carrière, exercé comme inspecteur, tant aux colonies que dans la métropole; j'ai dirigé le contrôle central à Paris, sous un ministre à l'esprit réformateur qui a posé, devant l'opinion publique, la plupart des problèmes dont la commission extraparlementaire cherche aujourd'hui la solution; depuis tantôt quatre ans enfin, je suis placé à la tête de l'inspection des services administratifs dans le plus important de nos cinq arrondissements maritimes.

En occupant tour à tour ces diverses situations, j'ai dû naturellement me former une opinion assez ferme sur la question du contrôle. L'enquête qui se poursuit actuellement est une occasion unique de produire cette opinion au grand jour. Si je m'abstenais de la faire connaître, de fâcheuses interprétations pourraient être données à mon silence. On y verrait peut-être l'acquiescement ou tout au moins l'impossibilité de répondre aux critiques qui ont été formulées contre l'inspection actuelle.

Je tiens à éviter cet inconvénient et j'aborde immédiatement mon sujet.

### *Nécessité du contrôle dans la marine.*

Que l'existence d'un contrôle administratif, fonctionnant à l'intérieur du Département, soit indispensable dans la marine, c'est un point qui ne saurait être sérieusement mis en doute.

Le budget des dépenses dont dispose ce ministère dépassera, pour l'exercice 1895, le chiffre de *deux cent soixante-dix millions de francs*. Ce budget s'exécute non seulement à Paris et dans les cinq ports militaires, non seu-

[1] Ordre du préfet maritime en date du 5 mars 1894.

lement aux chef-lieux de sous-arrondissements maritimes, dans les quartiers du littoral, dans les établissements hors des ports, mais encore aux colonies françaises, dans les ports étrangers et, pour ainsi dire, sur toute la surface des mers! Des événements qui se passent au bout de la terre viennent parfois brusquement s'y répercuter : l'imprévu y pénètre sans cesse. Ce sont tantôt des armements inopinés qui s'imposent, tantôt des accidents de navigation qui immobilisent les navires ou bien encore des grèves, de mauvaises récoltes qui compromettent les approvisionnements, des incendies qui dévorent les magasins! Dans aucun autre service public, le ministre n'est moins maître de son budget.

De là des conséquences spéciales et une entre autres qu'il est très important de remarquer ; je veux parler de la nécessité où se trouve le chef du Département de remettre à ses subordonnés une partie de ses pouvoirs d'administrateur.

Si, par exemple, au Département de la guerre, le ministre a pu se réserver la liquidation définitive de toutes les dépenses, cette règle serait complètement impraticable dans notre marine. Le droit de liquidation y est forcément délégué, dans toute sa plénitude, aux autorités des ports et même aux administrations des bâtiments armés. Qu'on se donne la peine d'y réfléchir et on ne tardera pas à reconnaître qu'il y a là un véritable démembrement de la fonction ministérielle.

Parlerai-je maintenant de la complexité des opérations qui s'accomplissent dans nos arsenaux? Évoquerai-je, par la pensée, la mise en chantier des cuirassés géants, les réparations incessantes des navires en service, les constructions d'immeubles, les creusements de bassins, les remises de matériel qu'entraînent les désarmements, les relations nombreuses qu'ont entre eux les ateliers, les magasins, la flotte, les équipages, les corps de troupe? Tous ces mouvements d'hommes et de matières qui, au seul port de Toulon, se chiffrent annuellement par une dépense de 50 millions de francs environ, exigent de la part des officiers qui y président les plus grandes qualités d'initiative, et l'initiative, ici encore, implique le pouvoir de décider.

Ce n'est pas tout. Ces intérêts, dont la bonne ou la mauvaise gestion vient directement se réfléchir sur la fortune publique, ne sont pas les seuls dont l'administration de la marine ait la garde. Elle a aussi d'autres attributions qui, pour n'être pas d'ordre économique, n'en ont pas moins une importance considérable. Je citerai notamment ce droit de réquisition personnelle que, par une grave dérogation à nos statuts militaires, le Département continue d'exercer sur les populations du littoral. Je mentionnerai aussi les règles relatives aux engagements des équipages du commerce, à la discipline des navires français en mer, à la conservation des rivages, à la police des pêches, à l'administration des bris et naufrages. Ce sont là matières fort délicates et les fonctionnaires chargés de ces soins sont eux aussi, par la force des choses, investis d'une autorité très étendue.

Ainsi, partout dans le Département, qu'il s'agisse des préfets maritimes, des commissaires généraux, des directeurs de travaux, des chefs de service préposés aux sous-arrondissements, des commissions de recette ou de visite de matériel, des officiers commandant à la mer, des conseils

d'administration de la solde, des commissaires qui dirigent les quartiers, partout, qu'on les désigne sous un nom ou sous un autre, que leur action soit individuelle ou collective, nos administrateurs *doivent et peuvent* prendre des décisions qui se traduisent en effets économiques ou en effets de droit.

Ils passent des marchés, et le Trésor voit s'accroître ses engagements; ils prononcent la réception des matières, et l'État est définitivement lié vis-à-vis de ses fournisseurs; ils constatent les droits des créanciers, et les caisses publiques s'ouvrent au vu de leurs mandats; ils émettent des ordres de travail et les ateliers confectionnent; ils classent, comme bons au service, les articles de matériel remis par les navires qui désarment et les magasins en prennent charge à titre d'objets neufs; ils condamnent d'autres articles comme impropres à tout usage, et des démolitions, des ventes ou des destructions s'ensuivent; ils certifient les états de service du personnel et le Conseil d'État, sur la production de ces pièces, déclare les pensions acquises; ils assument la gestion d'un naufrage, et l'administration devient avec eux le *negotiorum gestor* de tous les intéressés. Sur un simple appel de leur part, les marins de l'inscription maritime viennent se ranger sous le pavillon des vaisseaux de l'État; ils prononcent l'aptitude des hommes au service militaire, sans intervention de l'autorité civile ; ils apprécient souverainement les cas de dispense. A un signe d'eux les portes des prisons s'ouvrent et reçoivent les marins du commerce coupables d'infractions aux lois disciplinaires du bord.

Toutes leurs décisions, du reste, engagent la responsabilité du ministre qui, le plus souvent, n'en est même pas informé. Et, détail qu'il faut retenir, ces fonctionnaires, qui sont ainsi dépositaires d'une partie de l'autorité ministérielle, le chef du Département ne les a pas, au point de vue disciplinaire, complètement dans sa main. Force lui est de compter avec eux; car ils sont protégés par la loi du 19 mai 1834 qui leur assure, avec l'état d'officier, la propriété de leur grade!

Je ne critique pas, en ce moment, je constate. Cette organisation a sa raison d'être. En rappelant, par l'énumération sommaire qui précède, combien sont considérables les pouvoirs d'administration dévolus aux autorités maritimes de tous ordres, j'ai voulu simplement dégager et mettre en lumière les causes profondes qui ont donné naissance chez nous à l'institution du contrôle.

« C'est une expérience éternelle, a dit le plus grand de nos écrivains « politiques, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser. Il « va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le croirait? La vertu même a « besoin qu'on lui en assigne! »

Ces paroles de Montesquieu sont dignes de méditation. Elles sont à la fois belles et vraies. Elles trouvent dans la marine leur application naturelle, si du moins on peut en conclure que pour balancer les pouvoirs de l'administration active, pouvoirs dont j'ai présenté en raccourci le tableau, un organe est indispensable qui leur serve de contrepoids.

Cet organe doit être un corps étranger à l'action, qui n'ait ni initiative dans la conception des projets, ni responsabilité dans l'exécution, qui prenne de temps en temps la parole, au nom de la loi et de l'expérience, pour mettre les services qui dirigent ou exécutent en garde contre les

mesures illégales ou les entraînements dangereux, un corps d'études, enfin, qui, dans le calme du cabinet, puisse étudier les idées nouvelles, les dégager de ce qu'elles ont d'excessif et montrer ce qu'elles contiennent de vrai, de pratique et d'utile. Ce doit être un corps plus préoccupé des vues d'ensemble que des questions de détail, un corps en quelque sorte représentant d'un principe, qui sache, au milieu des faits contingents et des circonstances journalières, discerner les déviations survenues dans la marche générale du service, qui en rend compte au ministre et « ramène ainsi dans sa main les éléments épars et variés de la direction ». Sans méconnaître, en effet, ce que la décentralisation peut avoir d'avantageux dans l'ordre civil, je ne saurais trop insister sur le besoin de centralisation qui est le fait des services maritimes. Un organisme militaire ne peut bien fonctionner que si tous ses rouages sont entièrement dans la main du chef qui y préside. Il périclite dès que l'autorité s'y éparpille et s'y émiette. Voilà pourquoi un organe de coordination et de haute surveillance est indispensable dans notre établissement naval.

L'histoire nous montre qu'un organe de ce genre a existé dès l'origine de la marine. L'ordonnance de 1689 mentionne déjà le contrôleur au nombre des officiers qui servent dans les ports. Maintenu, depuis lors, avec des fortunes diverses, par tous les Gouvernements, le contrôle n'a été qu'une seule fois, de 1835 à 1844, l'objet d'une tentative de suppression. Il en résulta des désordres qui soulevèrent les protestations indignées du Parlement; son rétablissement s'imposa. Nos lois budgétaires lui ont confié, dans ces dernières années, une surveillance toute spéciale sur les approvisionnements des magasins. Par là a été législativement consacrée l'existence de cette institution qu'on appelle aujourd'hui l'inspection des services administratifs de la marine.

Voilà mon préambule. Je veux maintenant vous démontrer que l'inspection doit être à la fois résidente et mobile.

### *L'inspection doit être à la fois résidente et mobile.*

Le service de l'inspection est réglé, actuellement, dans ses grandes lignes, par le décret du 12 janvier 1853. Dans le rapport qui précède ce décret, Théodore Ducos, le ministre d'alors qui, par parenthèse, était un esprit hors de pair, a présenté, avec une hauteur de vues incomparable, la vraie théorie de l'inspection administrative de la marine. *Mobilité dans la permanence*, telle est la formule où on peut résumer son système. A ceux qui, trompés par des analogies superficielles, croiraient pouvoir façonner l'inspection de la marine à l'image de l'inspection générale des finances, du contrôle de l'administration de l'armée ou de l'inspection coloniale, Ducos répond :

« L'importance d'un port ou d'un arsenal militaire, la multiplicité et la « variété des opérations qui s'y accomplissent, exigent un contrôle inces- « sant, de tous les jours, de toutes les heures, auquel suppléerait mal le « rapide examen d'un inspecteur passager. »

A ceux qui prônent, au contraire, la permanence exclusive et l'immobi-

lité des agents du contrôle dans le même lieu, il montre comment la surveillance ainsi exercée court le danger de devenir à la fois inefficace par le relâchement qu'entraînent les liaisons personnelles, ou taquine par suite des antipathies qui naissent des rivalités d'attributions, des griefs individuels ou des irritations privées.

Cette double réponse n'a jamais été réfutée, et, à mon avis, elle ne saurait l'être.

J'estime, avec le ministre de 1853, que l'inspection doit être, en même temps, ***résidente et mobile***.

Elle doit être résidente dans les cinq ports militaires et partout où existe, pour la marine, un siège d'intérêts très complexes.

Un homme de qui le nom est, à juste titre, vénéré par tous les administrateurs de la marine, je veux parler de Boursaint, a dit qu'un inspecteur, rien qu'en se promenant la canne à la main dans un arsenal, pouvait découvrir plus de choses qu'en lisant les papiers. Boursaint avait raison : pour un inspecteur, il est essentiel de connaître les personnes et les localités ; c'est le meilleur moyen de saisir les faits et les dérogations aux règles.

Il faut ajouter que toutes les dépenses de la flotte, même celles qui s'engagent à l'extérieur, soit à la mer, soit aux colonies, viennent à un moment donné se réfléchir dans les écritures des ports comptables ou tout au moins s'y faire apurer. Ces dépenses ne sont, par suite, saisissables que dans les ports ; l'examen qui est fait à Paris des pièces justificatives des traites ne porte sur la responsabilité des tireurs qu'en tant qu'ils sont considérés comme rétentionnaires des deniers publics : leur responsabilité comme administrateurs relève, au contraire, des commissions d'apurement qui fonctionnent dans les ports, et c'est là seulement que cette responsabilité peut tomber sous le coup des investigations du contrôle.

Les considérations abondent qui militent en faveur de l'inspection résidente.

Seul, un inspecteur résident peut, en ce qui concerne le service de la solde, arrêter au passage les mandats erronés qui sont présentés à son visa par les détails des armements et des revues. Et son contrôle, quoi qu'on ait pu dire, ne vient pas, en ce cas, s'ajouter comme une superfétation inutile à la surveillance administrative du commissariat. Les commissaires aux armements et aux revues ne sont pas, en effet, seulement des surveillants administratifs. Le premier, par exemple, lorsqu'il assure le service des délégations ou lorsque, à la liquidation des rôles, il effectue les parfaits payements de solde, que fait-il, je le demande, sinon de l'administration pure ? Arrêter des comptes individuels, liquider des sommes dues, serait-ce par hasard simplement de la surveillance ? De même le commissaire aux revues n'est-il point l'administrateur unique de tout le personnel entretenu qui vit à terre dans les ports et ce personnel est-il vraiment si peu nombreux qu'on puisse le considérer comme une quantité négligeable ? C'est par millions de francs que se chiffrent, chaque année, à Toulon, les payements ainsi faits sans que les conseils d'administration de la solde interviennent.

Le chiffre des mandats émis en 1893 par le détail des revues, en tant qu'administrateur direct, ne s'est pas élevé à moins de 3,860,000 francs.

Le chiffre correspondant pour le détail des armements a été de 1,554,000 francs en 1890, dernière année dont les écritures soient à jour. C'est donc approximativement à un total annuel de 5 millions et demi de francs que monteraient, dans cette partie du service, fort délicate à suivre à cause de la complexité des tarifs, les opérations administratives sur lesquelles le contrôle préventif de l'inspection du port de Toulon s'exerce privativement à tout autre.

Si l'on passe maintenant aux dépenses de matériel (travaux ou fournitures), l'état de développement du même port prouvera qu'elles se sont totalisées pour l'exercice 1893 à la somme de 19,500,000 francs environ. Ce chiffre représente le montant des liquidations opérées dans l'année par l'administration du 5e arrondissement maritime agissant localement et à titre définitif. La série des calculs que toutes ces liquidations présentent, les déclarations administratives qui les accompagnent, tous les éléments comptables dont elles se composent n'ont de valeur que parce qu'ils ont pu être contredits ou contrôlés par un service indépendant du service liquidateur. Ce service, c'est celui des inspecteurs résidents. Par le visa obligatoire, ils saisissent les actes de gestion les plus importants, c'est-à-dire les actes dont l'effet de droit se traduit par un déplacement de valeur pécuniaire dans le patrimoine de l'État. Ils assistent à la préparation des cahiers des charges, aux adjudications publiques, à la discussion des marchés de gré à gré. Ils veillent à la stricte observation des formes prescrites, à l'exécution ponctuelle des contrats, à la régularité des recettes. Telle est leur action préventive. Il serait impossible d'en mesurer exactement l'efficacité : je donnerai plus loin des indications précises sur le chiffre des erreurs que l'inspection a relevées en 1893 ; mais il faut se garder de chercher dans ce chiffre une approximation quelconque des résultats produits par le contrôle de la marine. Autant vaudrait mesurer l'utilité de la Cour des comptes d'après les seules irrégularités qu'elle relève annuellement !

L'inspection de la marine, comme tout service de contrôle, vaut surtout par les erreurs qu'elle empêche et non pas seulement par les erreurs qu'elle constate. Combien d'infractions se produiraient si elle n'existait pas ; personne ne peut le savoir, de même que personne ne peut dire jusqu'où irait le désarroi de notre comptabilité publique si la Cour des comptes venait à être supprimée !

Ce qu'il n'est pas téméraire d'affirmer, c'est que le contrôle préventif est préférable au contrôle *a posteriori*. La chose est surtout vraie dans la marine, où les actes d'autorité se répètent nécessairement, et, par leur fréquence, engendrent un état d'esprit tel, que les fonctionnaires investis du droit de décision, s'ils consentent parfois à modifier des résolutions en projet, acceptent plus difficilement de revenir sur des ordres qui sont en cours d'exécution.

Mais, il y a mieux à dire encore, et les nécessités du contrôle préventif ne sont pas la justification unique de l'inspection résidente. Sa véritable raison d'être est, pour emprunter une fois de plus les termes du rapport que j'ai déjà cité, « dans la multitude innombrable d'opérations qu'entraînent la construction, l'équipement, l'armement des vaisseaux, les revues du personnel, la comptabilité des matières, les marchés, les travaux de toute nature ». A cette diversité des faits correspond une diversité infinie de la

réglementation qui s'y applique. Cette réglementation se transforme sans cesse ; elle est si difficile à connaître que, pour la suivre dans son évolution, le commissariat a dû diviser son service en branches distinctes, en détails administratifs, où un personnel de commis, rarement renouvelé, maintient la tradition, mais où les officiers qui les traversent n'acquièrent une compétence réelle, que si leur présence dans chaque détail est suffisamment prolongée. L'inspection résidente d'aujourd'hui a dû elle-même, pour faire œuvre utile, se prêter à une division du travail à peu près semblable. Je me figure très mal, je l'avoue, le singulier personnage qu'aurait à tenir, en l'absence de tout contrôle local, qui pût lui servir de guide, un inspecteur d'occasion, déshabitué de la vie de nos arsenaux maritimes, qui, après un long séjour à Paris, voudrait, à première vue, pénétrer dans les arcanes du commissariat ou des directions de travaux. Quelles remontrances pourrait-il se permettre vis-à-vis d'officiers instruits, par une pratique de tous les jours, des difficultés qu'il y a à pénétrer dans les secrets de leur service, et prêts à rire de l'inexpérience du contrôleur, si même ils ne s'offraient pas le jeu facile d'en faire le colin-maillard de leurs bureaux ! A Dieu ne plaise que l'avenir nous réserve une organisation de ce genre ! La dignité de l'inspection n'y survivrait pas.

Est-ce de l'exagération ? Ai-je trop insisté sur l'utilité de l'inspection résidente, et par cette insistance même, aurai-je compromis la seconde partie de ma thèse, qui conclut aussi à l'utilité de l'inspection mobile ? Je ne le pense pas. L'inspection résidente et l'inspection mobile, dans la conception de leur créateur, n'étaient que les deux faces d'une même institution, les deux parties d'un même tout. Elles s'appuyaient l'une sur l'autre, l'inspection mobile surveillant l'inspection résidente qui, elle-même, devait être rendue mobile par le roulement plus ou moins fréquent de son personnel. Là est la vérité.

« L'inspection mobile, disait Ducos, aura le précieux avantage de sim-
« plifier l'action administrative, en substituant les entretiens verbaux qui
« accélèrent la solution des affaires à cette multitude de correspondances
« écrites qui énervent et obstruent la direction. Le ministre en saura
« davantage, dans un quart d'heure de conversation avec ses inspecteurs,
« qu'il n'en peut apprendre aujourd'hui dans les rapports volumineux qui
« lassent la plume de ceux qui les font et l'attention de ceux qui les
« lisent. »

L'événement n'a point démenti ces paroles. L'inspection résidente et mobile a fonctionné de 1853 à 1858.

M. le baron de Roujoux, inspecteur en chef de l'époque, y joua un des principaux rôles. Son intervention, souvent remarquée, fut toujours profitable au bien du service. C'était, du reste, un homme d'un réel talent, qui a su marquer sa place partout où il a passé, comme directeur des colonies, comme directeur du contrôle central et comme conseiller d'État. Dirigée par lui, l'inspection résidente et mobile eut une action considérable.

Ceux qui voudraient se rendre un compte exact de ce qu'a été cette action pourront à cet égard trouver à Paris, dans les archives du contrôle central, des renseignements fort utiles. Je me contenterai de rappeler ici que de ce temps date l'adoption des principes sur lesquels repose encore aujourd'hui la comptabilité-matières de la marine (Instruction du 1er octobre 1854. —

Décret du 30 novembre 1857. — Arrêté du 2 décembre suivant); que, dans le courant de l'année 1856, par les deux décrets des 5 juin et 11 août, furent renouvelées et l'organisation du corps des équipages de la flotte et l'administration de sa solde; que cette organisation nouvelle constitua un réel progrès sur le régime antérieur qui datait de 1827 et de 1836; qu'enfin, sous la date du 29 juin 1857, fut adopté, pour les marchés des travaux hydrauliques, un nouveau cahier des conditions générales, lequel introduisit une sérieuse amélioration dans cette branche du service.

L'inspection résidente et mobile ne fut certainement pas étrangère à l'élaboration de ces grands règlements; elle y apporta, comme appoint, le résultat des investigations approfondies auxquelles elle s'était livrée. Ces investigations avaient porté en six ans sur tous les détails des arsenaux, sur les établissements hors des ports, sur les quartiers de l'inscription maritime. Elles avaient été très bien conduites. L'amiral Hamelin devenu ministre, à la mort de Ducos, l'a constaté dans un rapport à l'empereur qui porte la date du 18 mai 1858 (*B. O.* Marine, 537); mais l'énergique répression des abus qui avait été parfois la conséquence de son action avait soulevé, contre l'institution réformatrice, une cabale qui en imposa à l'amiral Hamelin lui-même. On admirera le raisonnement étrange par lequel ce ministre, dans le rapport même de 1858 que je viens de citer, conclut de l'excellence des résultats obtenus à l'inutilité de les poursuivre! La vérité, c'est que l'institution gênait ceux que tout contrôle importune : elle voyait trop clair. Prévenus par le contrôle permanent, les inspecteurs mobiles découvraient tout et rapportaient au centre un butin sérieux dont il fallait bien s'inquiéter.

Quoi qu'il en soit, l'inspection mobile, nominalement maintenue, fut, dès lors, considérablement amoindrie ou, pour mieux dire supprimée, sous le prétexte spécieux que tous les services ayant été scrutés en détail, il ne restait plus rien qui méritât désormais de faire l'objet de ses missions.

Cette suppression eut son contre-coup sur l'inspection résidente elle-même qui, depuis lors, n'a pas cessé de décliner.

*Examen des critiques qui ont été formulées contre l'inspection résidente.*

Le rôle de cette dernière avait été nettement défini par le décret du 12 janvier 1853 :

« L'inspecteur en chef placé dans le port, disait l'article 5 de cet acte, « est chargé, au nom du ministre, de veiller à la régularité de toutes les « parties des services administratifs. — Il est subordonné au préfet mari- « time sous le rapport hiérarchique *seulement*. Il ne relève, pour l'exercice « de ses fonctions, que de l'autorité du ministre de la marine, avec qui il « *correspond directement*. Il requiert près des chefs de service et, s'il est « besoin, près du préfet maritime, l'exécution ponctuelle des lois, décrets, « règlements et ordres ministériels, et il fait connaître au ministre, après « en avoir donné avis au préfet maritime, celles de ses *représentations* « auxquelles il n'aurait pas été fait droit..... Il lui est donné *communi-* « *cation*, par le préfet maritime, de toutes les dépêches du ministre, à « l'exception de celles qui sont, de leur nature, secrètes ou confiden-

« tielles..... Il ne peut diriger, empêcher ou suspendre aucune opéra-
« tion..... Tous les magasins, ateliers, bureaux ou autres établissements
« de la marine sont ouverts à l'inspecteur en chef et aux officiers de l'ins-
« pection. Ils prennent connaissance de tous états, registres ou pièces
« publiques. »

Ainsi : droit de contrôle exercé au nom du ministre, droit absolu de correspondance directe avec le Département, droit de remontrance à l'égard de toutes les autorités locales y compris le préfet maritime, sous la seule réserve que les représentations inutilement faites aux chefs de service, placés sous les ordres du préfet, ne seront portées à Paris qu'après que ce dernier aura été avisé; droit de recevoir communication de toutes les dépêches ministérielles; droit de pénétrer partout pour les besoins du service, de tout voir et de tout connaître, à la seule exception des affaires secrètes ou confidentielles; enfin, comme contre-partie, interdiction absolue de se mêler à l'action, de rien diriger, empêcher ou suspendre, telle est, en bref, d'après le décret organique, la fonction qui incombe à l'inspection résidente. Certes, avec de tels moyens d'action, s'ils étaient scrupuleusement respectés, l'inspection actuelle, même privée de l'appui de l'inspection mobile, pourrait encore rendre des services considérables : mais sous couleur d'interpréter les textes, des instructions postérieures, dont la logique ou même la légalité seraient peut-être discutables, ont singulièrement entamé les prérogatives du contrôle local.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne le droit de correspondance, des dépêches toutes récentes (3 février 1894 — Approvisionnements généraux, 17 mars et 31 mars 1894 — Contrôle central) semblent poser en principe que, sauf le cas d'affaires spéciales ou urgentes, l'inspecteur en chef d'un port militaire ne doit saisir le ministre d'aucune question qu'il n'ait au préalable soumise au préfet maritime. Je veux bien que la formule : *Affaires spéciales ou urgentes* soit fort large. Elle n'en a pas moins un caractère restrictif auquel manque, je le remarque en passant, la sanction du Président de la République. Le décret de 1853, en effet, astreint simplement le chef du contrôle local à aviser le préfet maritime des représentations inutilement faites aux chefs de service; mais il ne prescrit nullement le silence à l'inspecteur en chef vis-à-vis du Département, dans le cas où ce haut fonctionnaire, pour des motifs dont l'appréciation lui appartient, juge inutile d'adresser sur place des représentations à l'autorité locale.

Le droit de tout voir est pour l'inspection le plus précieux de ses privilèges; il lui est tellement essentiel qu'à son défaut l'institution serait frappée d'impuissance. C'est, dans les milieux maritimes, un aphorisme devenu banal à force d'être répété, que l'inspection est *l'œil du ministre*.

On a pu remarquer en quels termes le décret de 1853 traduit cette idée :

« Tous les magasins, ateliers, bureaux ou autres établissements de la
« marine sont ouverts à l'inspecteur en chef et aux officiers de l'inspec-
« tion..... Ils prennent connaissance de tous états, registres ou pièces
« publiques. »

Rien de plus clair que ce texte et il ne semble guère prêter aux interprétations limitatives. Voici cependant comment, sous le double timbre de l'état-major général et du contrôle central, une dépêche du 16 août 1892 en a donné l'exégèse :

« Dans une séance du 29 novembre 1887, le conseil d'amirauté a émis « l'avis que les administrateurs et les comptables doivent, *mais seulement* « *aux inspecteurs en chef en service dans les ports* et aux inspecteurs envoyés « en mission par le ministre, la communication de leur correspondance « officielle en ce qui touche les actes d'administration et les faits de gestion « et de comptabilité.

« Cette énumération réserve d'une part la correspondance officielle des « préfets maritimes, des chefs de service de la marine dans les ports « secondaires et des directeurs dans les établissements hors des ports ; de « l'autre, la correspondance des directeurs, chefs de service, chefs de détail « et comptables, en ce qui concerne les questions de personnel et lorsqu'il « s'agit d'échange d'avis et d'opinions n'engageant aucune question d'une « manière définitive et ne constituant pas, par conséquent, un acte admi- « nistratif.

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai adopté l'avis émis par le « conseil d'amirauté qui devra servir de règle quand le service de l'inspec- « tion demandera communication de la correspondance officielle. »

Me trompé-je vraiment, lorsque je ne reconnais pas ici la langue du décret de 1853 ? Qu'est-ce d'abord que cette distinction qui est faite entre l'inspecteur en chef et les officiers placés sous ses ordres ? Ces derniers n'agissent jamais que par délégation. L'inspection résidente est essentiellement unitaire, indivisible comme le ministère public, chargé au même titre et sur un autre théâtre de poursuivre et de requérir l'application des lois. Partout où un officier de l'inspection se présente, l'inspecteur en chef assiste virtuellement.

Où tend, d'autre part, cette division de la correspondance en parties qui tombent sous le coup des investigations du contrôle et en parties qui lui échappent ? Quelle est la ligne de démarcation précise entre le provisoire et le définitif ? Les livres où la correspondance officielle s'enregistre sont des documents publics. A ce titre, tous les officiers de l'inspection ont le droit d'y lire. Il ne peut y avoir d'exception que pour les affaires confidentielles ou secrètes qui rationnellement doivent donner lieu à des enregistrements spéciaux. Hors de là, il n'y a plus de règle et le bon plaisir des administrateurs décide souverainement de ce qu'il sera permis au contrôle de connaître et de voir.

Pour la surveillance d'une administration aussi complexe que celle de la marine, il est manifeste que la correspondance des fonctionnaires est l'élément d'information le plus sérieux qui existe. Si cet élément lui manque, l'inspection est désarmée.

Il existe, en effet, de nombreux actes d'administration qui ne laissent aucune trace dans les documents de la comptabilité, les écritures, livres ou comptes ne retenant que les faits de gestion proprement dits. C'est dans la correspondance seule qu'on peut saisir les actes d'administration pure. Bien plus, il est des cas où le fait même de la correspondance constitue pour l'administration une obligation réglementaire, indépendamment des décisions auxquelles cette correspondance aboutit. C'est ainsi que lors du décès de marins ou militaires présents au service, les conseils d'administration doivent aviser les familles par l'intermédiaire des municipalités ; c'est ainsi encore que les commissaires de l'inscription maritime doivent correspondre avec les maires ou la gendarmerie au sujet des inscrits qui sont titulaires

de sursis d'appel; les mêmes fonctionnaires doivent rechercher, par tous les moyens, les familles des marins au nom desquels des sommes ont été déposées dans les caisses de l'Établissement des invalides. De même, avant tout achat de quelque importance, l'administration du port où se prépare le marché doit consulter les autres ports, afin de savoir s'ils sont en mesure de céder tout ou partie des matières nécessaires.

L'inspection est chargée de veiller à ce que ces obligations soient remplies. N'est-il pas contradictoire que la correspondance où réside, pour les cas de l'espèce, la seule preuve de l'exécution des règlements, puisse *lui* être refusée comme échappant à ses investigations? Les tribunaux de commerce, qui n'ont qu'une compétence d'ordre privé, ont le droit de requérir des négociants la communication de leurs registres, *copies de lettres*, et les fonctionnaires de la marine pourraient soustraire les leurs à un contrôle public, dûment accrédité auprès d'eux! C'est inadmissible.

La dépêche de 1892 n'a, du reste, fait que consacrer une tendance qui existait depuis longtemps, et dont les effets ne s'arrêteront pas de sitôt. Là, notamment, est l'explication de ce fait que la communication des dépêches à l'inspection s'opère dans des conditions très défectueuses. Cette communication, à laquelle les préfets maritimes sont tenus, ne peut remplir son but que si elle a lieu immédiatement. Comment, en effet, le contrôle surveillerait-il les ordres du ministre, s'il n'en est informé qu'après leur exécution même? Cependant, depuis que je suis en service à Toulon, les dépêches ne m'ont jamais été transmises que cinq ou six jours après leur arrivée au port; pour quelques-unes, le retard a été plus long; il a atteint des semaines, des mois et même des années [1]. Les dépêches sont, par ailleurs, souvent accompagnées d'annexes qui en permettent seules la complète intelligence. Il n'est pas rare que ces annexes ne me soient pas adressées. J'ai protesté à maintes reprises contre ces errements. Je m'en suis plaint notamment à l'amiral Vignes par lettre du 4 septembre dernier, et au ministre, par lettre du 15 suivant. Aucune réponse ne m'a été faite et la question reste toujours pendante.

Il me semble que la lumière doit commencer à se faire dans les esprits sur l'inefficacité prétendue du rôle qui incombe aujourd'hui aux inspecteurs des ports militaires. Je suis le premier à reconnaître que leur action ne produit pas tous les résultats que l'on serait en droit d'en attendre. Mais est-ce à eux que la faute en est imputable? Si bien que l'institution eût été organisée par le décret de 1853, elle contenait, dès l'origine, un vice capital qui consistait dans l'assimilation des grades des inspecteurs à ceux de la hiérarchie navale. Cette assimilation entraînait nécessairement après elle le principe de la subordination hiérarchique et ce principe, une fois admis, il était pour ainsi dire impossible que les services contrôlés ne s'en fissent pas une arme pour battre en brèche toutes les prérogatives du contrôle. Combien ces prérogatives ont été successivement diminuées, je crois l'avoir démontré d'une façon assez claire. Mais vraiment n'est-ce pas

[1] Une dépêche du 23 mars 1891 (Solde) avait prescrit de soumettre au visa de l'inspection les revues de liquidation des bâtiments et des équipages à terre. La préfecture maritime n'ayant pas communiqué cette dépêche, elle a été ignorée de mon service jusqu'à la date du 17 avril 1893.

un étrange renversement des idées, si ceux-là même qui ont le plus contribué à briser dans nos mains la force des règlements sont les premiers aujourd'hui à objecter notre peu de puissance ?

Il ne faut rien outrer cependant, et de tout ce qui a été dit sur l'inefficacité de l'inspection résidente, une grande partie ne doit être acceptée que sous bénéfice d'inventaire. Il en est notamment ainsi de la déclaration que M. le vice-amiral Vignes a faite, le 12 mars 1894, devant la délégation de Toulon ; j'en dis autant de celle qui a été faite, le 17 du même mois, par M. le vice-amiral Duperré, devant la première commission, à Paris.

L'amiral Duperré reproche à l'inspection locale d'avoir l'ingérence un peu taquine, de ne produire que des résultats sans importance et enfin d'être une gêne pour l'action. L'honorable amiral n'a donné de ces griefs aucune preuve ; il s'en est simplement référé à son expérience des préfectures maritimes. L'argument est peut-être un peu vague : je n'ai pas de motifs pour y répondre d'une façon plus précise et il me suffira, pour le réfuter, de renvoyer, à l'expérience contraire des inspecteurs en chef qui ont servi pendant plus longtemps dans les ports.

L'amiral Vignes n'a pas formulé contre l'inspection d'autres critiques que l'amiral Duperré ; mais il y a mis plus d'aigreur et les a accompagnées de plus de détails. Pour lui « l'inspection permanente est la chose la plus « condamnable qui soit au monde. C'est une gêne, une brimade. Elle est « absolument improductive. Quand un inspecteur trouve un centime « d'erreur dans un mandat, il est trop heureux. Cela n'arrive pas tous les « ans ; mais lorsqu'il le trouve, il en fait grand bruit. »

L'officier général qui, comme préfet du 5e arrondissement maritime, a apporté devant la commission extraparlementaire une telle déclaration, n'ignorait pas que sa qualité d'ancien chef d'état-major général du ministre de la marine et d'ancien commandant en chef de l'escadre de la Méditerranée devait donner à sa parole un retentissement considérable. Il m'a fait l'honneur de parler de moi au cours de sa déposition ; j'ai donc le droit de discuter ses dires.

Eh bien ! si surprenante que la chose puisse paraître, quinze jours à peine avant qu'il s'exprimât dans les termes que je viens de rappeler, l'amiral Vignes avait eu sous les yeux un rapport de moi d'où il résultait, sans que la préfecture maritime ait pu le contester en rien, ni même ait essayé de le faire, que les erreurs relevées par mon service, au cours de l'année 1893, s'élevaient au chiffre de *cent quatre-vingt-neuf mille, cent quatre-vingt-sept francs soixante-dix-neuf centimes*. Il y a loin de ce chiffre à l'unité centésimale qui a été donnée comme étant la mesure de notre action. La commission extraparlementaire pourra juger par là de ce que valent les attaques dirigées contre l'inspection résidente ; elle n'admettra point, sans les contrôler, des assertions où les faits réels sont présentés avec des déformations de ce genre.

M'arrêterai-je maintenant à l'accusation d'après laquelle l'inspection résidente serait encline aux brimades ?

Le mot *brimade* n'est pas académique ; mais, si je m'en rapporte aux dictionnaires de l'usage, ce terme serait l'équivalent de mauvaise farce. A l'entendre ainsi, je prendrais, je l'avoue, assez facilement mon parti de ce grief, non que je le croie fondé ; mais, tout injuste qu'il soit, je

m'explique assez bien qu'il puisse fréquemment se produire. Si la modestie a toujours été dans l'homme une vertu assez rare, comment s'étonner, que, dans la marine, nombre de fonctionnaires se croient volontiers infaillibles? Toute critique formulée par l'inspection, si justifiée qu'elle soit, apparaît donc au service en défaut comme une chicane mesquine. C'est là un sentiment fort naturel, surtout dans un milieu aussi restreint et aussi fermé que l'est le monde de la marine! Quelque organisation que l'on adopte, il ne faut pas espérer de voir ce sentiment disparaître, aussi longtemps qu'il existera un contrôle.

Je ne prétends pas, du reste, que les officiers de l'inspection soient eux-mêmes, plus que tous autres, au-dessus des faiblesses humaines. Le contraire résulterait des considérations que j'ai développées sur l'utilité, sur la nécessité même de l'inspection mobile. Certains inspecteurs peuvent parfois dépasser la mesure; mais en est-il beaucoup qui se soient permis rien de pareil à cette ***plaisanterie du centime*** dont je vous entretenais tout à l'heure? Je ne le pense pas. L'amiral Vignes, dans sa déposition devant la commission d'enquête, a cité un seul exemple des brimades de l'inspection. Il a parlé d'une affaire d'étamine dont j'aurai saisi le ministre, sans en avoir préalablement avisé le préfet. Ma réponse sera facile. En premier lieu et quoi qu'on ait pu dire, c'est un droit absolu pour tout inspecteur en chef que de porter directement à la connaissance du ministre les faits sur lesquels il ne croit pas utile d'engager un débat local.

Dans l'espèce dont il s'agit, d'ailleurs, le préfet maritime ne pouvait avoir à intervenir. Une commission régulière avait prononcé l'admission en recette de l'étamine; sa décision était définitive. Il n'appartenait à personne de l'annuler. Si j'ai trouvé là une occasion de critiquer le système des recettes, tel qu'il est en vigueur dans le Département, je ne devais nullement compte de mon opinion au préfet; car je ne fais pas du contrôle pour le préfet, comme certains esprits semblent le croire; je fais du contrôle pour le ministre, uniquement pour le ministre, et j'en fais au besoin contre le préfet, si celui-ci méconnait son rôle d'administrateur général pour n'apercevoir que son rôle militaire de commandant en chef, qui, en certaines rencontres, peut être en opposition avec le premier, et s'il se laisse par là entraîner à violer les règles ou tolère qu'elles ne soient pas strictement observées par qui de droit.

L'exemple de brimade qui a été cité à cette occasion est donc un exemple fort mal choisi.

Et quand bien même on en trouverait de meilleurs à m'opposer, encore faudrait-il faire la part des difficultés inhérentes à l'œuvre que l'inspection de la marine est chargée de poursuivre. Que de qualités, je ne dirai pas contradictoires, mais difficilement conciliables, doit réunir un bon inspecteur! Il doit allier la fermeté à la souplesse, la flexibilité à la rigueur, la pénétration d'esprit que le moindre indice éclaire à la réflexion qui pèse, discute et mûrit toutes les conclusions avant de les formuler. Il doit savoir parler et savoir se taire; il doit retenir son jugement et cependant éclairer le ministre. S'il dénonce les abus avec trop de rudesse, on le brisera; s'il se tait, l'oubli et le dédain seront son partage. Que d'antinomies, et comment s'étonner que les officiers de notre corps n'en rencontrent pas toujours la solution la plus heureuse!

Les adversaires de l'inspection ne se sont pas fait faute d'insister sur ce grief. Il eût été plus charitable, pour ne pas dire plus prudent, de leur part, de s'y appesantir un peu moins. Si, en effet, les torts des uns ne sont jamais une excuse pour les torts des autres, il n'en est pas moins vrai que la fameuse parabole de la poutre et de la paille conserve toujours sa vérité éternelle. Je voudrais qu'il me fût permis de montrer un instant les livres où s'enregistre ma correspondance.

Peut-être trouverait-on, dans certaines réponses qui m'ont été faites, la preuve irréfragable que, s'il est des esprits portés aux brimades, ce n'est pas toujours dans l'inspection qu'on les rencontre.

On y verrait notamment de quelle manière, sous la date du 10 mai 1894, l'amiral Vignes accueillait une observation de ma part lui signalant une dépense exagérée de transport.

L'affaire était peu importante, il est vrai ; mais, dès l'instant que le bien-fondé de ma remarque était reconnu, l'amiral était-il en droit de dire que j'avais soulevé une discussion contraire au bien du service ?

Ayant eu, à la même époque, l'occasion de remarquer que des mouvements de matières s'exécutaient dans des conditions qui auraient pu donner lieu à une réclamation contentieuse de la part d'un entrepreneur, j'avais porté le fait à la connaissance du préfet. L'amiral Vignes se contenta de transmettre cet avis au ministre, en le priant de remarquer combien il serait avantageux d'employer au bien du service « le temps passé à « répondre aux critiques de l'inspection ». Cette manière de procéder ne fut pas très goûtée à Paris, et le ministre renvoya le dossier au port, en l'invitant à répondre d'une manière plus explicite aux observations présentées par mon service. (Dépêche du 1$^{er}$ juin 1894. Travaux hydrauliques.)

J'avais constaté encore que des procès-verbaux de recette avaient été *antidatés*, dans le but de permettre l'imputation à l'exercice 1893 de dépenses qui, régulièrement, étaient afférentes à l'exercice 1894.

D'après les règles en vigueur dans la marine, c'est, en effet, la date des procès-verbaux de recette qui détermine l'exercice d'imputation de la dépense. L'inspection a souvent à rappeler cette règle, que l'administration oublie volontiers, parce qu'elle n'aime pas, en fin d'exercice, à perdre les crédits qu'elle n'a pas su ou pu utiliser en temps voulu. Les antidates s'étaient produites à l'occasion de recettes visant :

1° L'installation d'un creuset à l'atelier du zingage ; 2° l'établissement d'un carrelage en briques dans le même atelier ; 3° l'agrandissement de la passerelle de la tour du sémaphore de la Croix-des-Signaux ; 4° enfin, divers travaux d'entretien. Les procès-verbaux relatifs à ces recettes furent présentés à l'inspection le 28 mars seulement, bien qu'ils eussent été datés du 31 décembre précédent.

Des explications furent demandées au service des travaux hydrauliques. Les ingénieurs, tout en fournissant des raisons plus ou moins spécieuses pour justifier leur façon d'opérer, durent reconnaître que la date inscrite sur les procès-verbaux n'était pas la date vraie. Je portai le fait à la connaissance de l'amiral Vignes : cet officier général ne put faire autrement que de recommander à l'administration de se conformer aux règlements ; mais il n'en qualifia pas moins comme contraire au bien du service, la correspondance que j'avais engagée.

Contraire au bien du service? une correspondance dans laquelle j'avais simplement rappelé, à une direction qui l'avait oublié, ce principe fondamental de la spécialité des exercices qui, depuis soixante-dix ans, est la pierre angulaire de notre comptabilité publique! « Le législateur qui, par « la loi du 25 janvier 1889, a confirmé définitivement ce principe, s'est donc « trompé lui-même : il a fait une œuvre plus nuisible qu'utile ; il n'a pas « vu que si les administrations s'écartaient parfois de la règle de la spécia- « lité des exercices, c'était uniquement en vue de mieux faire et à coup sûr « sans obéir à aucune considération d'intérêt particulier! »

Non! c'est là un raisonnement inacceptable, le législateur ne s'est pas trompé! Il n'a pas fait une œuvre absurde. Ce qui est absurde, au contraire, c'est de croire que les lois sont faites pour n'être pas obéies, les règlements pour être violés. Et ce n'est pas ici la logique seule qui est en cause, c'est la moralité même des administrations de l'État. Toute violation de la loi qui se fait en haut lieu est démoralisante pour les sous-ordres ; la contagion de l'exemple, la certitude de l'impunité les entraînent bientôt à ne plus voir dans les règles un frein salutaire, mais de simples indications sans caractère obligatoire, qu'en certain cas il peut y avoir avantage à négliger. Dès lors, il n'y a plus d'ordre nulle part, et les dépositaires de l'autorité, inhabiles à remonter un courant qu'ils ont créé eux-mêmes, sentent fléchir la puissance dans leurs mains ; et, en présence de difficultés qui sont leur œuvre propre, ne savent plus qu'accuser la loi et les règlements, lesquels, hélas! n'en peuvent mais!

Des incidents du genre de ceux que je viens de citer se sont encore produits le 19 mai, le 25 mai, le 2 juin de l'année 1894. Un jour enfin, en plein conseil d'administration, devant les chefs de service réunis, j'ai été invité par le même amiral à modérer mon zèle et celui de mes collaborateurs. Ces procédés d'intimidation n'ont pas eu beaucoup de prise sur moi. Ils ne m'ont pas empêché d'exercer avec la même fermeté que dans le principe, mes attributions et mes devoirs de contrôleur. Mais, en vérité, je n'aperçois pas bien à quel moment, dans toutes ces affaires, ce serait l'inspection qui aurait eu un rôle tracassier.

J'ai hâte de quitter ce terrain des personnalités où je n'ai pu, on le reconnaîtra sans doute, m'abstenir de pénétrer un instant, faute de quoi j'eusse laissé sans réfutation quelques-unes des accusations les plus graves et les moins justes qui aient été portées contre l'inspection résidente. Mais quel que soit mon désir de ne pas m'arrêter plus longtemps sur ces questions de personnes, je ne puis m'empêcher de faire remarquer que, ni avec les prédécesseurs, ni avec les successeurs de l'amiral Vignes, je n'ai éprouvé des difficultés semblables à celles qui se sont produites pendant qu'il a occupé la préfecture de Toulon.

C'est qu'en effet, tous les vice-amiraux n'apprécient pas de la même façon que lui les services que l'inspection permanente rend dans les ports militaires. L'amiral Gervais, notamment, qui vient de quitter les fonctions de chef d'état-major général de la marine, et, pendant deux années, a dirigé en cette qualité toutes les affaires du Département, l'amiral Gervais, dis-je, a reconnu qu'une inspection résidente était nécessitée par la complexité des services administratifs qui existent dans les arsenaux ; sans doute, il a entouré cette déclaration de réserves qui en atténuent la portée. Il a blâmé

notamment la tendance que les officiers de l'inspection auraient à s'instituer comme redresseurs de torts. Je ne comprends pas très bien la portée de ce reproche. Contrôler un service administratif, c'est rechercher les irrégularités qui peuvent s'y commettre et, le cas échéant, en requérir la cessation. Le redressement des torts est donc de l'essence du contrôle. Un inspecteur qui constate un abus a l'obligation de le dénoncer immédiatement, d'en faire la critique et la censure. S'il se dérobe à cette obligation, c'est un mauvais serviteur et on doit le casser aux gages. Je suis donc conduit à penser que l'improbation jetée par l'amiral Gervais sur les redresseurs de torts n'a pas été l'expression d'un sentiment puisé par lui aux sources de l'expérience; mais que cette improbation est plutôt un simple écho de griefs dont on aura fatigué son oreille et dont l'importance aura été accrue à ses yeux par les suggestions de la camaraderie.

S'il avait fait du sujet qui nous occupe une étude plus complète, il aurait certainement retranché de sa déposition le passage improbateur et insisté au contraire, avec plus de force, sur l'utilité de l'inspection résidente; en quoi il se serait sans doute trouvé d'accord avec plusieurs des préfets maritimes qui déposeront ou ont déposé au cours de l'enquête actuelle et, en tout cas, d'accord avec certains amiraux qui ont déposé dans l'enquête de 1849. Ce qu'il faut bien comprendre, en effet, c'est que le contrôle de l'inspection est et ne peut être qu'un contrôle administratif, c'est-à-dire un contrôle limité à un ordre de faits complètement spécial, dans lequel ne s'agitent que des intérêts financiers, économiques, juridiques ou encore des droits individuels nettement définis par la loi. Les services avec lesquels l'inspection a maille à partir, ce sont, dans les cas les plus ordinaires, le commissariat, les directions de travaux, les comptables, les corps organisés. Tous ces services, il est vrai, relèvent du haut commandement; mais, précisément, ce qui importe au commandement, c'est que tous ces services fonctionnent d'une façon régulière, et l'inspection, qui est chargée d'assurer la régularité de ce fonctionnement, devrait être considérée par le commandement comme son auxiliaire le plus précieux. Si, en fait, il n'en est pas encore ainsi, c'est parce que les services contrôlés, pour se débarrasser d'une surveillance qui les gêne, ont, par une campagne de dénigrement menée d'une façon très habile, fait prendre le change sur le véritable rôle de l'inspection résidente et trompé le commandement lui-même sur un des rouages de l'organisation maritime qui est le mieux fait pour seconder son action.

*L'inspection résidente fait-elle double emploi avec la surveillance administrative.*

Il me reste à traiter une question dont l'importance est très grande, je veux parler du double emploi que ferait le contrôle de l'inspection résidente avec la surveillance administrative qui est dévolue au commissariat de la marine. J'ai déjà touché un mot de ce sujet; mais, comme il s'agit là d'un point qui est, en général, assez mal compris, je ne crois pas inutile d'y revenir.

Le droit d'ordonnancer les dépenses qui se font dans les ports militaires

disproportion entre les moyens dont il dispose et la tâche qu'il a à remplir. Je n'ai pas à discuter ici le bien-fondé de ces doléances. Il me suffit de retenir le fait indéniable qu'elles établissent. Ce fait, c'est que le principe de contradiction entre les services dépensiers et le service d'ordonnancement a bien pu être proclamé comme étant la garantie fondamentale du système actuel d'administration, mais que ce principe n'a jamais été viable. Un contrôle qui referait véritablement, pour son propre compte, tout ce qui aurait été fait par les services contrôlés aboutirait, en définitive, à une complication d'écritures effroyable. Il risquerait, du reste, d'arrêter l'action tout net.

Le surveillant administratif, en effet, à raison de la responsabilité qui lui incombe, au moins nominalement, aurait le droit de suspendre les opérations actives jusqu'à ce qu'il eût été satisfait à ses observations.

J'ajoute qu'en faisant siens les actes d'autrui, sa surveillance prendrait immédiatement tous les caractères de l'*administration pure*. Et, s'il est vrai que, dans une organisation bien comprise, le contrôle et l'administration doivent toujours être séparés, qui ne voit que la surveillance administrative, entendue comme elle l'est, réunit en elle-même des éléments contradictoires, qu'elle représente une conception des plus fausses et que, par conséquent, elle ne peut, dans la pratique, s'affirmer que par des velléités d'existence et ne produire que des mécomptes pour le Trésor!

On ne fera jamais qu'un fonctionnaire, chargé à la fois d'attributions actives et d'attributions de contrôle, puisse tenir exactement la balance égale entre les deux. S'agira-t-il de liquider une fourniture? Il acceptera des justifications élémentaires, obscures ou entachées d'irrégularités, et même des imputations inexactes de la dépense. Ce qui le préoccupera surtout, c'est de payer les fournisseurs dans les délais voulus et d'éviter toute plainte de leur part. La régularité de la liquidation deviendra pour lui une considération secondaire. En matière de salaires d'ouvriers, il en ira de même. Le détail des travaux expédie les mandats à la hâte sans vérifier les casernets de solde ni s'assurer de la concordance de ces documents avec les carnets n° 2, parce que son unique souci, que je comprends du reste, est de ne pas retarder les opérations du payement à faire. Le même détail, lorsqu'il reçoit les comptes des directions, pour les centraliser, s'inquiète uniquement de ne pas en différer l'envoi à Paris. Il s'empresse d'en reporter les résultats dans le compte général du port, sans avoir pu opérer la vérification des feuilles d'ouvrage qu'il certifie et dont il garantit, par conséquent, l'exactitude.

Des faits identiques se produisent au détail des armements. Qu'il ait à payer un bâtiment en partance, un corps ou un officier qui se déplace, l'administrateur du détail compétent sera surtout dominé par le souci de mettre les intéressés à même de toucher les fonds, et, si les états qui lui sont présentés ne sont pas absolument exacts, il passera outre, quitte à régulariser plus tard les erreurs commises. Faire vite et bien est certainement l'objectif qu'on se propose; mais au besoin la règle sera sacrifiée à l'urgence!

Ces errements ont des conséquences très regrettables; ils font naitre chez les fonctionnaires une tendance fâcheuse à oublier les principes les plus

essentiels d'une bonne administration, et cette tendance, qui subordonne tout au besoin d'aboutir, se traduit quelquefois en pertes sérieuses pour le budget. Je pourrais en donner des preuves et rappeler par exemple, qu'il y a quelques mois à peine, l'État a perdu 6,959 fr. 70 sur un achat d'ustensiles d'office et de cuisine qui aurait pu n'être payé que 4,639 fr. 80 et l'a été au prix de 11,599 fr. 50.

M. Lockroy. — C'est l'affaire des cuillers.

M. l'inspecteur en chef Châtelain. — Oui, Monsieur. Vers la même époque, deux pertes de 6,000 francs chacune n'ont été évitées que parce que l'inspection a pu signaler à temps les méprises qui allaient se commettre. Elle a fait, dans le premier cas, annuler un appel à la concurrence qui avait eu lieu dans des conditions de publicité insuffisantes. Elle a provoqué, dans le second, le reversement de métaux à transformer qui avaient été livrés en trop à des entrepreneurs.

Tous ces faits sont connus du ministre, et si je les rappelle ici c'est pour ne rien laisser en dehors de ma thèse, et parce que je tiens à l'appuyer de quelques exemples choisis au hasard parmi tant d'autres qu'il n'est pas possible d'énumérer complètement. Au cas où de plus amples *illustrations* seraient reconnues nécessaires, je renverrais à ma correspondance officielle avec la préfecture ou le Département, à celle de mes collaborateurs avec les différents chefs de service ou de détail, à mes rapports annuels enfin, et aux annexes qui les accompagnent. Ce sont là nos archives, c'est par elles que se justifient les observations présentées dans le courant de l'année par les officiers de l'inspection aux différents services.

L'œuvre de l'inspection dans les ports ne peut pas être sainement appréciée, si l'on ne prend pas connaissance de tous ces documents. Quiconque les consulte est bientôt amené à reconnaître qu'il n'y a aucune parité entre l'action du commissariat et celle de l'inspection résidente. Il y a, d'ailleurs, une considération dernière qui vient encore accentuer la différence.

Les inspecteurs, dans l'exercice de leurs fonctions, ne relèvent que du ministre; le commissariat, au contraire, est d'une façon absolue dans la main du commandement. A bord, l'officier d'administration est noté par l'officier de marine qui commande le navire; à terre, tous les officiers du commissariat sont notés par l'officier général qui commande l'arrondissement maritime. L'avancement, l'avenir de la carrière dépendent de ces notes confidentielles.

Dans ces conditions, qui le privent d'indépendance et qui, pour mille raisons, doivent être maintenues, le commissariat ne saurait raisonnablement prétendre à être un corps de véritables contrôleurs.

Depuis la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée, la surveillance administrative a été organisée au Département de la guerre; elle a été confiée à l'Intendance qui a, aujourd'hui, vis-à-vis des corps de troupe, à peu près les mêmes attributions que le commissariat possède, dans la marine, vis-à-vis de tous les services d'exécution. Mais quels résultats cette organisation donne-t-elle? Si j'en crois M. l'adjoint à l'intendance Rémy, auteur d'un remarquable traité sur la comptabilité publique, « la surveil-« lance administrative serait inefficace; elle ne pourrait s'attaquer à tous « les abus, par crainte de représailles ». Et l'auteur conclut : « Il faudra

« donc, un jour où l'autre, arriver à reconstituer un contrôle local analogue « à celui d'autrefois, c'est-à-dire s'exerçant au nom du ministre et indé- « pendant des chefs militaires locaux. »

Indépendant des chefs militaires locaux! c'est là, en effet, le grand point, et une réforme de l'administration maritime dans laquelle cette indépendance ne serait pas établie comme elle doit l'être serait nécessairement une réforme avortée. Il est, a-t-on dit, de l'essence du contrôle de se faire des ennemis nombreux, parfois même des ennemis puissants.

C'est là le langage de la vérité même et les dépositions injurieuses qui, au cours de l'enquête actuelle, ont été faites contre l'inspection de la marine prouvent jusqu'à l'évidence combien cette institution a besoin d'être fortement soutenue par les pouvoirs publics et par la loi.

Les inimitiés que le contrôle local a soulevées jusqu'ici ont été si vives qu'on a été jusqu'à contester aux inspecteurs de la marine la dénomination du corps auquel ils appartiennent, dénomination qui est cependant écrite en termes formels dans le décret organique de 1853. Ces chicanes mesquines ne sauraient être dédaignées, car elles sont l'indice d'un état d'esprit regrettable qui existe chez beaucoup d'officiers. Qui donc pourrait, dans la marine, reconnaître l'utilité du contrôle? Sera-ce le *marin* qui, suivant l'expression de Colbert est, par état, grand consommateur et mauvais économe; qui a pris dans l'exercice du commandement l'habitude de tout faire plier aux exigences du service militaire, de reléguer au second plan les considérations d'économie? Sera-ce l'administrateur qui, entièrement subordonné au pouvoir militaire, noté et avancé par lui, voit souvent sa carrière dépendre des tempéraments qu'il apporte aux règles d'ordre et d'épargne, hors desquelles sa fonction même n'a plus de raison d'être? Sera-ce l'ingénieur qui, au service de l'État, n'a pas, ainsi que dans l'industrie privée, à faire entrer, dans ses projets d'art, le prix de revient comme élément capital et ne voit dans les règles administratives qu'une limite à l'essor de son génie constructeur?

Pour quiconque veut se rendre compte de ce que les rivalités de corps peuvent prendre d'acuité sous la menace des réformes qu'une organisation surannée impose, il est évident que le corps de l'Inspection, à qui revient en grande partie l'honneur d'avoir signalé, avant tous autres, ces réformes comme nécessaires, ne peut qu'être devenu le point de mire de toutes les rancunes et, s'il faut dire ma pensée entière, de ces calomnies ridicules qui tendent à présenter le service du contrôle dans les arsenaux comme un service de délation, enclin aux intrigues et prêt à fournir à qui en a besoin des armes contre l'administration de la marine elle-même, et cela au mépris de tout sentiment de solidarité!

L'inspection, je me garderai de le dissimuler, car c'est là un de ses plus beaux titres et un de ses principaux mérites, a toujours aimé passionnément la lumière; elle sait fort bien qu'elle est seule à représenter réellement dans la marine l'intérêt de l'État propriétaire vis-à-vis des services dépensiers; tout acte d'administration obscur est pour elle un acte suspect, elle veut y voir clair. Ce faisant, il est inévitable qu'elle gêne les services contrôlés : l'œil du maître (et ici le maître, c'est le ministre, et le ministre, c'est l'État), l'œil du maître est toujours une gêne pour les gérants

d'affaires. Mais c'est là une gêne salutaire et qu'il y aurait folie à abandonner. Dans une organisation rationnelle, l'inspection de la marine doit être, au point de vue administratif, la sentinelle de la loi au cœur du Département. Ainsi conçue, elle doit être dégagée de toute subordination vis-à-vis de l'autorité locale. Elle ne doit, aussi bien dans le service que hors du service, dépendre que du ministre. Le principe de la subordination hiérarchique au préfet maritime est un principe faux, contradictoire, qui autorise tous les empiétements et qui, sous prétexte de sauvegarder les intérêts de la discipline, ne sauvegarde que des abus. La mesure dans laquelle sera proclamée pour l'avenir l'indépendance des inspecteurs sera la véritable pierre de touche des réformes qui se préparent. Si cette indépendance n'est reconnue qu'avec des atténuations, l'œuvre nouvelle ne sera qu'une œuvre éphémère et la commission extraparlementaire de la marine, comme autrefois Pénélope, n'aura tissé sa toile que pour amuser la galerie!

J'arrive à ma conclusion.

En commençant, j'ai montré que l'inspection des services administratifs de la marine n'était point une institution occasionnelle, née un jour des caprices d'un ministre, mais qu'elle reposait, au contraire, sur des nécessités permanentes; j'ai fait voir qu'en dépit des apparences, l'autorité administrative était fort peu centralisée dans le Département et que, par la force des choses même, de nombreux fonctionnaires participaient à son exercice; j'ai essayé de faire sentir que, dans une organisation pareille, l'inspection était la principale sauvegarde des droits du Trésor, des droits des personnes et, en définitive, de la responsabilité du ministre.

J'ai dit pourquoi, dans la marine, l'inspection devait être à la fois résidente et mobile. J'ai justifié le contrôle actuel des attaques qui ont été portées contre lui. On a dû facilement comprendre que ces attaques, à l'appui desquelles il n'a été apporté aucune preuve, aucun argument de fait, n'étaient, en somme, qu'une agitation de surface, une manifestation inévitable de la part d'officiers qui ont pris à la mer l'habitude de ne jamais entendre discuter leurs ordres, qui apprécient mal l'importance des règles administratives, ne voient en elles qu'une gêne ou une entrave et sont par-dessus tout impatients de tout contrôle!

On a pu apprécier quelle fiction dangereuse se cache sous le voile de la surveillance administrative. Elle a dû apparaître comme un mécanisme si compliqué que, s'il fonctionnait un instant, tous les autres rouages de l'organisme maritime s'arrêteraient aussitôt.

La preuve a été fournie, par le texte même du décret de 1853, que les droits de l'inspection se résumaient à tout voir et à tout dire, que le veto suspensif lui était formellement refusé, que, par suite, le commandement ou les autres services d'exécution pouvaient toujours passer outre à ses critiques, s'ils se croyaient fondés à le faire. En se rappelant alors que les adversaires de l'inspection se déclaraient prêts à s'accommoder de la surveillance administrative du commissariat, mais qu'ils dénonçaient l'inspection comme entravant tout le service; on a deviné que toutes leurs attaques contre cette dernière n'étaient que le plus vain, le plus inconsistant de tous les procès de tendance qui soient possibles. Ce que l'on poursuit, en réalité, c'est la destruction de l'indépendance du contrôle; ce que l'on veut, c'est le

remplacement de l'inspection actuelle par un contrôle médiatisé qu'un signe du commandement puisse réduire au silence.

Ces constatations étant acquises, il appartient à la commission extraparlementaire d'en dégager les conséquences. Il lui appartient de donner à la marine les réformes qu'elle attend depuis de si longues années. Ces réformes sont mûres. Elles ont été étudiées sous toutes leurs faces. Pour apercevoir ce qu'elles doivent être, il suffit de s'élever au-dessus des rivalités de corps et des ambitions personnelles. Le but à atteindre, si l'on s'en tient à l'ordre administratif, peut se formuler comme suit :

Donner à tous les services d'exécution une autonomie complète;

Réduire l'administration à son rôle propre;

Enfin, organiser fortement le contrôle.

En faisant cela, on aura rendu dans la marine, l'action prompte, l'administration simple, les responsabilités saisissables.

Le pays attend et ne peut plus être trompé désormais sur ses véritables intérêts qui se confondent avec ceux-mêmes de la marine tout entière, flotte et arsenaux, personnel et matériel, constructions et armements.

Nos marins, et le pays avec eux, demandent des navires habitables en temps de paix et puissants pour la lutte en temps de guerre; ils demandent que la solde soit payée aux ayants droit dans les conditions qui leur permettent de l'utiliser au mieux de leurs convenances.

Nos ouvriers, et le pays avec eux, veulent que la production de nos arsenaux soit désormais régie d'après les principes qui ont fait la grandeur de l'industrie contemporaine; ils veulent que les fonds des salaires alloués par le budget ne se perdent pas en dépenses parasites. La flotte enfin et le pays avec elle réclament des approvisionnements en quantité nécessaire, mais qui ne pèchent ni par excès, ni par insuffisance; ils réclament le remplacement des unités de combat démodées par des constructions neuves qui soient à la hauteur des progrès de la science moderne.

L'œuvre à accomplir est grande; elle fera le plus grand honneur à ceux qui sauront la mener à bien !

Quant à moi, qui, pour arriver à la fin de ma carrière maritime, n'ai plus que quelques années à parcourir, j'ai atteint, depuis dix ans bientôt, le sommet de la hiérarchie ouverte à mes ambitions. Je n'ai plus d'avancement à attendre. Quarante années passées au service de la marine, et le sentiment d'y avoir toujours rempli mon devoir m'ont donné, je l'ai cru du moins, le droit de dire à la commission extraparlementaire la vérité, rien que la vérité, mais toute la vérité. On me rendra, je l'espère, cette justice que rien, dans les dépositions que j'ai faites ne m'a été inspiré par d'autres considérations que celles du bien public.

J'ai conscience que le jour où j'ai embrassé, il y a seize ans, la carrière de l'inspection, je ne me suis point voué à un rôle inutile. Les officiers placés sous mes ordres m'ont vaillamment secondé pour la réussite de ma mission. La marine et l'État que nous avons toujours servi, sans distinguer l'une de l'autre, car pour nous leurs intérêts, comme je l'ai dit, se confondent, ne pourraient sans injustice taxer notre œuvre d'avoir été stérile.

L'avenir, et un avenir prochain, dira si me je suis trompé sur l'importance et l'utilité de cette œuvre et si c'est à tort ou à raison que je décerne

ici à mes collaborateurs le témoignage public de haute estime que je tiens à leur marquer, puisque l'occasion m'en est offerte, et qu'ils méritent à tant d'égards !

. . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

M. LE PRÉSIDENT. — Vous savez, Monsieur l'inspecteur en chef, en quoi consiste le fonds de roulement. Nous désirerions connaître votre opinion sur ce point.

M. l'inspecteur en chef CHÂTELAIN. — Je vais, Monsieur le Président, vous la donner et très documentée, parce que j'ai pensé qu'on m'interrogerait à cet égard. Permettez-moi de vous lire une note assez courte qui, je crois, peut éclairer la délégation :

L'administration des chemins de fer de l'État, à l'exemple de ce qui se pratique dans l'industrie, ne considère comme dépenses réelles que les emplois de matériel et non les achats. Cela tient à ce que, parmi les matières approvisionnées, il en est qui peuvent rester plusieurs années en magasin. Tant que l'entreprise n'a pas utilisé ces matières, il est impossible, à moins de hausser le prix de revient de l'exploitation, de lui en faire supporter la charge. Il faut donc imputer leur valeur, dans l'intervalle de l'achat à l'emploi, sur un compte spécial dont les opérations n'affectent en rien les résultats généraux.

C'est pour arriver à ce résultat qu'on a imaginé le système du fonds de roulement.

Le fonds de roulement est un capital d'avances, deniers ou matières ou les deux à la fois, sans spécialité budgétaire, mis à la disposition de l'administration pour constituer les approvisionnements nécessaires aux services d'exécution. Il se renouvelle constamment par les remboursements successifs de la valeur des matières employées, que lui font les services consommateurs sur leurs crédits budgétaires. En d'autres termes, il transforme incessamment ses valeurs-deniers en valeurs-matières et réciproquement.

La situation des valeurs-matières, appartenant au fonds de roulement, est suivie dans un compte, dit des « Approvisionnements généraux », qui, suivant le principe de la comptabilité en partie double, est crédité de la valeur des sorties et débité de la valeur des entrées.

D'après M. Pieyre, inspecteur des finances, chef de la comptabilité générale à l'administration des chemins de fer de l'État, l'adoption de ce système procurerait certains avantages que nous allons énumérer :

1° A maintenir les achats dans les dépenses budgétaires, on eût été conduit à tenir trois comptabilités sans lien entre elles ; comptabilité-deniers, comptabilité-matières, comptabilité-travaux. Au contraire, avec le système dont il s'agit, on obtient une comptabilité unique faisant ressortir les résultats de l'exploitation du réseau et centralisant les opérations de toute nature comprises dans les comptabilités élémentaires des services d'exécution ;

2° Les prix de revient des services d'exécution, au lieu d'être des prix statistiques, sont des prix exacts, comptablement établis, d'après des pièces de dépenses, soumises au contrôle de la Cour des comptes ;

3° Les achats plus ou moins utiles de matières, effectués précipitamment

en fin d'année, ne sont plus à craindre, puisque le fonds de roulement n'est pas touché par la spécialité de l'exercice ;

4° Les services consommateurs sont intéressés à la bonne gestion du service des approvisionnements, attendu que la dépréciation des objets inutilisables, approvisionnés sur leurs indications, leur est facturée ;

5° Il n'a plus été nécessaire d'avoir des magasins distincts pour chacun des services d'exécution. A la centralisation financière des ressources affectées aux approvisionnements devait, en effet, correspondre une centralisation des opérations matérielles ; l'achat, la conservation et la distribution des matières ont été confiés, en conséquence, à un service unique, et il a été possible de supprimer un certain nombre de magasins et d'obtenir une économie sur les frais généraux ;

6° Le système du fonds de roulement assure enfin d'une manière absolue le contrôle législatif.

Nous estimons, avant d'accepter sur parole toutes les conséquences que M. Pieyre déduit de l'application de son système, qu'il serait bon de les examiner en détail.

Et, tout d'abord, est-il exact qu'on obtienne une comptabilité unique faisant ressortir tous les résultats de l'exploitation ? Nous ne le pensons pas. Ce qu'on peut dire c'est qu'à une dépense budgétaire apparaissant dans le compte financier correspond une sortie du magasin, de même valeur, et un emploi de même valeur par les services d'exécution ; mais l'entreprise d'État ou privée n'en est pas moins tenue d'avoir une comptabilité-matières décrivant méthodiquement les entrées et les sorties du matériel d'approvisionnement et établissant la situation des comptables vis-à-vis des contrôles dont ils peuvent relever ; de même qu'elle doit posséder une comptabilité-travaux, saisissant fidèlement, malgré *d'irrémédiables infirmités de forme*, les éléments matières et main-d'œuvre du prix de revient, c'est-à-dire faisant ressortir exactement le résultat économique de l'emploi. Cette dernière indication n'est pas donnée par la comptabilité unique dont il est question elle ne peut l'être que par la comptabilité administrative de la transformation.

Au point de vue qui nous occupe, le système du fonds de roulement a pour unique avantage de limiter les dépenses en matières à la valeur des crédits budgétaires. Or, il est évident que ce résultat peut être obtenu par un autre moyen, aussi simple, qui consiste à interdire aux magasins de faire des délivrances supérieures aux dotations, à moins d'une autorisation du ministre. Celui-ci, à son tour, serait lié par l'obligation de maintenir les consommations de matériel entre les limites maxima et minima de l'approvisionnement, telles qu'elles sont arrêtées chaque année par la loi de finances. Dans la pratique, la fixation de ces limites n'a aucune efficacité, attendu qu'elles seraient peut-être trop strictement mesurées si elles englobaient à la fois le matériel réservé et le matériel de service courant, et qu'elles sont, dans tous les cas, assurément trop élevées du moment qu'elles ne s'appliquent qu'à l'approvisionnement courant, suivant ce qui a été décidé par le décret du 1er mai 1891.

La spécialité budgétaire des dépenses est, au reste, observée dans la marine, en ce qui concerne le matériel destiné aux constructions neuves. Le chapitre budgétaire (*Constructions neuves*) supporte directement, dans la

limite des ressources, les dépenses résultant d'achats et doit exactement rembourser les cessions qui lui sont faites par le chapitre de l'entretien. Il ne peut donc, en principe, dépenser au delà de ce qui lui est alloué. De plus, le prix réel des matières spécialisées pour les constructions neuves sert à l'établissement des prix de revient, tout comme dans l'administration des chemins de fer de l'État. Ce n'est donc pas une méthode qui soit propre au fonds de roulement; elle en est, au contraire, absolument indépendante. Remarquons que pour avoir, au lieu de prix statistiques, des prix de revient exacts, il faudrait encore tenir compte des frais généraux. La marine est-elle disposée, comme l'administration des chemins de fer de l'État, à aller jusque-là? Elle ne paraît pas avoir cette tendance. Ses organes officiels et officieux n'inclinent même pas vers le prix réel et proposent un prix officiel annuellement renouvelable, se refusant ainsi précisément à emprunter au fonds de roulement ce qu'il y a de pratique pour la marine.

Il ne faut pas croire non plus que le système en question constitue un moyen infaillible d'empêcher les services d'épuiser hâtivement et, par conséquent, dans de mauvaises conditions, leurs crédits disponibles en fin d'exercice. Au contraire. Car, si on peut supposer que certaines difficultés, telles que le défaut de temps, les distances, la pénurie des stocks du commerce, puissent s'opposer à des achats trop précipités, ces *impedimenta* disparaîtront avec le magasin général, sorte de succursale générale du commerce, où les services trouveront des marchandises immédiatement disponibles, en échange de leurs crédits, sauf à opérer, quelques jours plus tard, le reversement en magasin du matériel qu'ils n'auront pas employé. Ce sont là des procédés que le système projeté ne rend pas impossibles, ainsi qu'on l'a loyalement reconnu.

Comme on l'a vu plus haut, le magasin, constitué au moyen du fonds de roulement, est approvisionné sur les indications des services techniques. Il s'en suit que si certains objets, demandés par eux, deviennent inutiles, la dépréciation qui en résulte leur est imputée. A cet égard, on peut bien dire, non pas que les services techniques sont intéressés à la bonne gestion du service des approvisionnements, mais seulement à établir des prévisions exactes.

Les services d'exécution, malgré le fonctionnement du fonds de roulement, ne se préoccuperont jamais de la principale condition d'une bonne gestion, à savoir celle qui consiste à payer bon marché, à moins toutefois qu'ils n'aient l'autonomie. Autrement ils laisseront, sans plus s'en soucier, la responsabilité des opérations d'achat à qui sera chargé de les effectuer.

En un mot, rien ne sera changé aux errements actuels. Le service technique des constructions navales, par exemple, continuera à passer en fait ses marchés, sans que sa responsabilité puisse être mise en cause, tandis que l'administration, obligée de se borner, en raison de son incompétence technique, à un rôle d'enregistreur, sera officiellement responsable, sans que cette responsabilité puisse jamais non plus être actionnée, parce qu'on saura pertinemment, comme on le sait déjà, que le commissariat n'exerce pas d'action réelle dans la passation des marchés et ne fait que tenir la plume.

Quant à la sanction qu'on aurait trouvée pour assurer aussi strictement que possible l'exactitude des prévisions, elle peut être efficace dans l'administration des chemins de fer de l'État, mais ne paraît pas de nature à donner les mêmes garanties dans la gestion des approvisionnements de la marine. Ici, le nombre des articles est beaucoup plus élevé et leur variété infiniment plus grande qu'aux chemins de fer qui se servent d'un nombre relativement restreint d'articles, toujours les mêmes, destinés à faire face à des besoins constants et invariables. Dans la marine, les changements, sinon les progrès incessants apportés dans le matériel naval, les tâtonnements, les expériences, les essais de nouveau matériel ont pour conséquence des condamnations de quantités importantes de matières et d'objets dont la valeur ne saurait, en toute justice, être imputée aux services qui les avaient demandés. Cela est si vrai que les excédents constatés à la suite des revisions périodiques de l'approvisionnement, auxquelles la marine procède régulièrement, n'ont jamais eu pour conséquence, que je sache, la mise en cause d'une responsabilité quelconque. A mon avis, nous sommes encore ici en présence d'un bienfait du fonds de roulement, dont la réalisation pour la marine paraît plus que problématique et dont nous profiterions déjà avec la réglementation actuelle, si des difficultés inhérentes à la nature des choses ne s'y opposaient pas dans une certaine mesure.

« L'application du fonds de roulement, a dit encore M. Pieyre, a permis « de ne plus avoir de magasin pour chaque service d'exécution. »

La marine est déjà entrée dans cette voie aussi loin qu'il est possible. En ne tenant pas compte des quelques dépôts peu importants de matériel qui existent en Algérie, en Corse et sur divers points du littoral, et que les nécessités de la défense ne permettent pas de supprimer, nous n'avons, en définitive, que huit magasins, les magasins des cinq ports militaires et ceux de nos trois établissements hors des ports. La centralisation est donc aussi complète que possible et on n'aperçoit pas encore, à ce point de vue, l'avantage qu'il y aurait à copier le système des chemins de fer.

En somme, tous les avantages qu'on nous a montrés jusqu'à présent comme propres à l'application du fonds de roulement se rencontrent ou peuvent se rencontrer dans tout autre système, et notre réglementation actuelle les procure en partie et les procurera tous, quand on voudra, sans qu'il soit nécessaire de mettre à néant les quelques progrès déjà réalisés dans l'acheminement vers l'application sincère et intégrale d'un budget-matières.

Le seul avantage qu'on puisse revendiquer pour le fonds de roulement est celui qui résulte de l'impossibilité dans laquelle sont mis les services consommateurs de dépenser en matières au delà de leurs dotations budgétaires. Malgré ce que ce principe peut avoir d'absolu, et bien que nous estimions que son application à la marine devrait comporter des tempéraments, nous n'hésiterions pas un seul instant, après les tentatives inutiles faites depuis vingt ans pour la réalisation d'un budget-matières de la marine, à nous déclarer partisan du fonds de roulement si ce système était applicable à la marine et s'il pouvait, seul, donner les résultats qu'on recherche.

C'est ce que nous allons examiner.

On peut concevoir de deux manières différentes le fonctionnement du fonds de roulement.

On peut supposer d'abord qu'il sera intégralement appliqué à tout l'approvisionnement de la marine, ainsi que M. Brisson l'a demandé dans son rapport sur le budget de la marine pour 1895. Dans ce cas, l'approvisionnement général comprendrait, aussi bien que le matériel de service courant, toute la réserve de guerre en matières *consommables* et *non consommables*, ressortissant à tous les services *sans exception* : constructions navales, défenses sous-marines, vivres, hôpitaux, habillement, armement, équipement, campement, etc. Or n'est-il pas évident que, si son avoir est ainsi composé, le fonds de roulement perdra son véritable caractère qui est, d'une part, de transformer incessamment son capital-deniers en capital-matières et réciproquement et, d'autre part, d'avoir une valeur invariable. Et, en effet, les stocks de ravitaillement, d'armes, d'effets, sont exposés à rester indéfiniment en magasin, à moins que la guerre n'éclate, par suite à se détériorer, à se démoder surtout et, dès lors, le budget de l'État devra reconstituer cet approvisionnement spécial. Que devient, dans l'espèce, la théorie du fonds de roulement, de ce capital d'avances qui, une fois formé, devrait rester immuable et ne pouvoir trouver de ressources que dans les crédits prélevés sur les dotations de ses clients. Ainsi comprise, l'application du fonds de roulement ne sera peut-être pas complètement impraticable, mais elle cessera d'être rationnelle et aura le grave inconvénient d'immobiliser un capital considérable et de nécessiter incessamment de nouvelles ressources budgétaires.

Supposons pour un instant que 10,000 fusils valant 75,000 francs doivent être délivrés par le magasin en vue d'une expédition. Le service auquel ces armes seront délivrées devra-t-il les payer, pour permettre au fonds de roulement de les remplacer en magasin? Évidemment non. On peut concevoir également le cas où le magasin général sera appelé à délivrer le matériel d'armement à un ou plusieurs navires. Le service de la flotte devra-t-il rembourser la valeur de ce matériel ? Non encore, par cette raison que le fonds de roulement n'aura pas besoin de remplacer ce matériel dont la délivrance ne constitue pas en définitive une consommation réelle. On sait, en effet, que les délivrances faites en remplacement de remises constituent seules des consommations. On l'a fait remarquer avec raison, c'est au moment où tous les services sont pourvus de leur matériel que les magasins ont le moins besoin d'être approvisionnés.

Il ne reste plus à prévoir, à ce moment, que les besoins résultant de l'usure des objets en service. Il n'est pas nécessaire, par suite, que le fonds de roulement recouvre la valeur d'un matériel qui ne doit pas être remplacé en magasin. Autrement on constituerait à ce capital d'avances des ressources dont il n'aurait pas théoriquement l'emploi. Et, dès lors, pourquoi immobiliser sans profit des valeurs aussi considérables. Par conséquent le fonds de roulement ainsi conçu n'a pas une valeur immuable et perd en grande partie sa raison d'être. On peut prévoir également que des quantités plus ou moins importantes de matériel, approvisionnées en vue des travaux ou des besoins généraux de la flotte, devront être condamnées, parce qu'il sera devenu nécessaire de modifier ou d'arrêter même complètement la construction d'un navire, les réparations à y faire et pour mille autres causes différentes. Les services consommateurs devront-ils rembour-

ser le fonds de roulement ? Cette solution ne semble guère possible. On comprend bien qu'un service qui a fait acheter par le magasin 25 kilogrammes de pointes soit tenu de les payer, même s'il ne les utilise pas, mais on n'admettra pas qu'un service des travaux soit mis dans l'obligation de prélever sur ses crédits-matières la valeur de plusieurs centaines de mille francs de blindages qu'il n'aura pu employer, parce que, par exemple, la construction d'un cuirassé aura été contremandée.

L'application du fonds de roulement, dans le sens qui vient d'être indiqué, paraît illogique et fertile en difficultés, sinon en impossibilités de toute nature.

Pourrait-il fonctionner autrement, et particulièrement de la manière indiquée par MM. Bergis et de Blignières.

Dans ce dernier système, le fond de roulement ne comprendrait que les matières consommables de service courant et à réserver, les objets sans affectation déterminée et le matériel destiné aux constructions neuves. On laisserait en dehors du magasin d'approvisionnement tout le matériel non consommable réservé, qui serait considéré comme une sorte de matériel en service. Cette division du matériel en deux catégories n'est pas à l'abri de toute critique. Il saute aux yeux tout d'abord que ce n'est que par une fiction qu'on peut distraire de l'approvisionnement un matériel qui n'est pas effectivement en service. On répond, il est vrai, à cette objection, que le matériel d'un bâtiment, d'un fort, d'une batterie, en fait partie intégrante et doit être considéré en service au même titre que le navire, que le fort, que la batterie. Cette allégation n'est exacte qu'en partie. On peut bien admettre que les objets qui ne peuvent servir qu'à un bâtiment déterminé, en constituent des organes inséparables, mais il ne saurait en être de même des innombrables objets (chaloupes, canots, baleinières, youyous, avirons, gaffes, barres de cabestan, bailles, seaux de lavage, capots, pompes, cuisines distillatoires, cuisines d'équipage, ustensiles de cambuse, manœuvres, matériel de machines, pelles, pioches, outils de chauffe, sacs à charbon, caisses à huile, burettes, manomètres, indicateurs du vide, lampes, fanaux, matériel d'artillerie, etc., etc.) qui peuvent indifféremment servir à n'importe quel bâtiment. Si on tient d'ailleurs pour vraie la thèse qui vient d'être reproduite, il resterait encore à expliquer pourquoi on n'exclut pas également du magasin d'approvisionnement tous les stocks de réserve de matières consommables, constitués ou à constituer en vertu du décret du 29 juillet 1894. Les charbons, les huiles, les denrées, les médicaments, ne sont pas moins nécessaires que le matériel d'armement proprement dit et on ne conçoit pas plus un navire à vapeur sans charbon que sans matériel d'armement.

Mais que la distinction entre ce qu'on appelle le matériel *immobilisé* et le matériel d'approvisionnement soit plus ou moins habilement tranchée, il n'en est pas moins vrai que le matériel réservé ne peut être assimilé à du matériel en service que par une fiction et que, par conséquent, l'approvisionnement se trouverait, en fait, soumis à deux régimes distincts : le régime du fonds de roulement pour la fraction la moins importante de l'approvisionnement et le régime du matériel en service pour la partie la plus considérable. Une pareille innovation serait moins qu'un progrès. Elle

constituerait un recul. Elle complique au lieu de simplifier et fait disparaître, pour la majeure partie de l'approvisionnement, les règles certainement insuffisantes, mais assurément tutélaires qui sont écrites dans le décret du 23 novembre 1887.

De ce qui précède, il résulterait donc que le fonds de roulement, pratique peut-être dans l'administration des chemins de fer de l'État, n'est pas susceptible d'une application utile et simple dans la marine. Dans tous les cas, si une nouvelle organisation devait prévaloir, il paraîtrait plus rationnel de comprendre dans l'approvisionnement tout le matériel qui n'est pas réellement en service, de manière à éviter le désarroi et les complications qui ne manqueraient pas de se produire avec une application limitée du système.

Nous croyons avoir démontré que les prétendus avantages, attribués au fonds de roulement, découlent aussi bien de notre réglementation actuelle, qu'ils sont au moins possibles à réaliser, et pourraient déjà l'être d'une manière complète si les auteurs du décret du 23 novembre 1887 n'avaient pas faussé les principes sur lesquels ils avaient mission de baser cet acte réglementaire. Il n'est peut-être pas inutile d'entrer à ce sujet dans quelques explications de détail.

Tous les rapporteurs du budget de la marine, depuis M. Lamy, en 1878, jusqu'à M. Brisson en 1894, se sont appliqués à obtenir que l'emploi de la fortune-matières du Département de la marine fût soumise aux règles de la spécialité de l'exercice et de la spécialité des chapitres budgétaires. Ils ont tous eu, en un mot, pour objectif le fonctionnement d'un budget-matières.

En 1886, M. Ménard-Dorian écrivait :

« Les crédits du matériel sont votés, entre autres choses, pour créer des « éléments de combat, des navires. Comme la marine construit elle-même « dans ses arsenaux, le ministre doit d'abord approvisionner les matières « destinées à ces constructions, puis les mettre en œuvre.

« Il y a deux opérations distinctes : la première engage le crédit budgé- « taire au profit des fournisseurs, mais c'est la seconde qui assure seule « l'exécution finale du budget, c'est-à-dire la création du navire, création « pour laquelle, en définitive, le crédit a été accordé.

« Si les matières ont été acquises et que le navire n'ait pas été construit, « le crédit aura bien été dépensé, mais ces matières iront grossir les « approvisionnements ; dans ce cas, le budget n'aura pas été exécuté.

« On voit par là que le ministre n'est pas limité par la durée de l'exer- « cice puisqu'il peut dépenser le crédit et renvoyer l'exécution du travail « et, par conséquent, du budget à une époque postérieure.

« La spécialité des chapitres peut également être éludée, grâce à l'inter- « vention du magasin d'approvisionnements, dans les diverses phases de « l'exécution. Le ministre peut tantôt puiser dans ces approvisionnements « pour exécuter des travaux qu'on ne lui demandait pas, tantôt y verser « des matières que le Parlement voulait voir mises en œuvre et pour les- « quelles il avait voté le crédit. »

Comme suite à ces considérations, le rapporteur du budget de 1887 arrivait à cette conclusion ;

« Il faut en conséquence, si l'on veut que le budget de la marine ait un « caractère obligatoire, aussi bien que les budgets des autres ministères, il

« faut y rattacher, d'une manière étroite, ce stock énorme d'approvisionne-« ments qui n'a jamais jusqu'ici été visé par la loi de finances, il faut, au « moment du vote du budget, dire au ministre, par un article de loi précis « qui le lie : Vous possédez tant de matières en approvisionnement, nous « vous accordons telle somme pour en acquérir de nouvelles. Vous assurerez « tels et tels services et votre approvisionnement, à l'expiration de l'exer-« cice, devra être de telle somme. »

Après cet exposé, on ne saurait mettre en doute l'intention du législateur d'obliger le Département de la marine à employer intégralement ou à peu près intégralement, au titre de chaque chapitre budgétaire, une valeur de matériel égale au montant du crédit alloué et d'affecter le matériel appartenant à chaque chapitre budgétaire aux besoins en vue desquels les crédits ont été respectivement votés.

Pour obtenir ce double résultat, la loi de finances du 26 février 1887 a décidé que l'approvisionnement serait, chaque année, déterminé par des limites maxima et minima et, qu'en outre, le matériel serait divisé, dans l'approvisionnement, d'après la nature de l'emploi auquel il est destiné, matériel de guerre, approvisionnement de service courant, matières et objets pour les constructions neuves.

Cette spécialisation du matériel, déjà prévue par la commission nommée en 1886 pour élaborer un nouveau régime de l'approvisionnement, a été consacrée dans les articles 32 à 36 de la loi de finances de 1887 et accentuée encore dans le contexte budgétaire qui comprend non seulement des chapitres budgétaires spéciaux à chaque service d'exécution, mais encore, dans chaque service, [des chapitres distincts suivant la nature des dépenses (constructions neuves, entretien et service courant, outillage et service général).

Les principes dont il vient d'être parlé étaient sur le point de recevoir leur exécution du décret du 5 mars 1887, qui avait été rédigé en vue de l'exécution sincère d'un budget-matières, lorsque des circonstances politiques amenèrent la chute du ministre de cette époque.

Le décret du 5 mars 1887 n'est jamais entré en vigueur. Une nouvelle commission fut nommée pour faire entrer dans le domaine de notre réglementation maritime les règles de principe formulées par la loi de 1887 et aboutit à la confection du décret qui régit actuellement l'approvisionnement : le décret du 23 novembre 1887.

Cette commission, pas plus que le ministre d'alors, n'ignoraient les principes qui devaient diriger leurs travaux : à savoir « l'exécution des articles 32 « à 36 de la loi de finances et l'application dans les faits du nouveau contexte « budgétaire ». (Rapport de M. Gerville-Réache.)

Et ce sont précisément ces principes dont on ne retrouve pas trace dans le décret.

La commission n'a pas cru pouvoir donner d'avis sur la question de savoir si les limites maxima et minima s'appliquaient à la fois au matériel de guerre et au matériel de service courant ou à ce dernier seulement. « Ce « point d'interprétation est à débattre entre le Parlement et le ministre. »

Il est bien entendu que ce point d'interprétation n'a jamais été débattu et que le Département s'est borné à faire décider par décret, quatre ans

régime de notre approvisionnement. C'est, au contraire, à leur inexécution.

Limitons rationnellement l'approvisionnement et spécialisons en quantités le matériel en magasin. Nous aurons alors un véritable budget-matières, tel que l'a voulu la loi, tel que la commission du ministère Aube l'avait compris et dont le fonctionnement donnera, j'en suis convaincu, des résultats infiniment supérieurs à ceux du système bâtard qu'on désigne sous le nom de « fonds de roulement ».

Ce n'est pas dans le système du fonds de roulement qu'il faut rechercher la réalisation d'un budget-matières pour la marine. Elle ne sera obtenue qu'à deux conditions.

Comme on l'a indiqué depuis 1886, il est d'abord indispensable d'attribuer la spécialité budgétaire au matériel en magasin. Il ne suffit pas qu'un chapitre budgétaire ait une part indivise déterminée dans la valeur de l'approvisionnement, il faut qu'il possède des matières et objets parfaitement spécifiés, lui appartenant en propre et qu'il ne sera pas possible, ainsi que cela se pratique aujourd'hui, de lui soustraire, en lui laissant à la place un matériel inutilisable.

La seconde condition indispensable pour arriver au fonctionnement du budget-matières consiste dans la limitation des prélèvements à faire, pendant chaque exercice, par les services consommateurs, sur les ressources de l'approvisionnement.

En parlant de limiter par voie budgétaire les prélèvements sur l'approvisionnement, on n'entend pas les limiter aussi étroitement qu'ils le seraient avec le système du fonds de roulement. On l'a fort justement fait remarquer, les conditions de fonctionnement de la marine ne sont pas les mêmes que celles d'une exploitation de chemins de fer. Ici, tout peut être prévu ou à peu près ; là, au contraire, des nécessités nouvelles peuvent surgir à chaque instant. En obligeant les services d'exécution à se renfermer strictement dans les limites de leurs crédits budgétaires, on s'exposerait à compromettre le service et même la défense. Les Chambres ont compris cette objection. De là est venue la fixation annuelle, par la loi de finances, du maximum et du minimum de l'approvisionnement.

Théoriquement, cette limitation a pour objet d'abord de permettre au Département de dépasser, dans une proportion fixée à l'avance, les crédits budgétaires (limite minima) ; puis d'autoriser en même temps la marine à ne pas atteindre exactement le montant des dépenses prévues, mais toujours dans une proportion fixée par la loi (limite maxima).

Comme on le voit, la question est à peu près résolue dans la marine et elle peut l'être définitivement, sans grands changements à apporter à l'état de choses actuel, et sans qu'il soit nécessaire de recourir à un système impraticable dans une administration comme celle de la marine.

Ce que le commissariat propose, par l'intermédiaire de M. de Blignières avec l'appui de M. Bouchard, n'est qu'un retour, à peine déguisé, à l'ancien magasin général dont on pouvait croire tous les inconvénients démontrés et dont il semblait impossible de prévoir la résurrection. On ne s'explique que trop pourquoi une question résolue, après une discussion qui a duré cinquante ans, peut surgir encore. Il ne s'agit pas d'autre chose, en somme, que de sauvegarder des intérêts corporatifs, très respectables sans

doute, mais qui ne sauraient prévaloir contre l'intérêt général, ni entraver des réformes qu'il devient de moins en moins possible d'ajourner.

Voilà, Messieurs, mon opinion sur le fonds de roulement. On pourrait dire : Vous aurez du matériel et vous ne pourrez pas le prendre si vous en avez besoin. Avec le fonds de roulement, vous ne pourriez pas le prendre, si vous n'aviez pas de crédit, tandis qu'avec mon système je le prendrais, sauf à aller devant les Chambres justifier des motifs qui m'ont fait agir et à me faire donner un bill d'indemnité. Si j'ai dépassé mon crédit-matières, comme on dépasse parfois les crédits-deniers, vous le saurez, parce que je serai obligé de venir devant vous pour vous demander une délégation nouvelle, un crédit supplémentaire en matières ; le plus souvent, ce ne sera qu'une régularisation, mais vous en serez informés ; on vous tiendra au courant de la façon dont cette partie de la fortune publique, la fortune-matières, s'administre ; actuellement, vous n'en savez rien, non seulement parce que vous n'êtes pas au courant du système, mais parce que vous avez un système de comptabilité tel qu'il vous est impossible de lire dans les comptes. Je suppose une cession gratuite de 200,000 francs, d'un chapitre sur un autre ; j'arriverai, je pense, à découvrir le fait, mais je n'en suis pas sûr, parce que les opérations sont décrites de telle façon qu'il m'est presque impossible d'en saisir le détail et de les critiquer si elles sont critiquables. Eh bien cette cession j'en cherche la cause et je ne l'ai pas encore trouvée ; dans une comptabilité, telle que je la conçois, une opération de cette importance devrait apparaître à première vue.

M. Lockroy. — Avez-vous des exemples de suppression de la spécialité des chapitres ?

M. le Président. — Pour les matières, il n'y a pas de spécialité des chapitres.

M. Barbey. — Je désirerais, Monsieur le Président, faire une observation. Nous écoutons avec un très grand intérêt les travaux si considérables dont M. l'inspecteur en chef nous donne lecture, mais nous n'en arrivons pas aux questions. Je serais d'avis qu'on terminât la lecture de ces documents et qu'on posât ensuite à M. l'inspecteur les questions qu'on considère comme nécessaires.

M. l'inspecteur en chef Châtelain. — Ce qui me reste à lire est très court ; j'en ai pour une heure à peine.

M. le Président. — Eh bien, Monsieur l'inspecteur en chef, nous reprendrons à 4 heures la suite de votre déposition.

La séance est levée à 11 heures 50 du matin.

*Les Secrétaires,*
Morin, Moign.

*Le Président de chambre à la Cour des comptes, Président,*
Bouchard.

---

### *Extrait de la 35e séance, du 9 mai 1895 (soir).*

**Présidence de M. Bouchard,**

Président de chambre à la Cour des comptes.

---

*Deuxième audition de M. l'inspecteur en chef des services administratifs de la marine Châtelain.*

M. le Président. — Nous vous serions reconnaissants, Monsieur l'inspecteur en chef, de nous donner lecture des documents dont vous avez parlé ce matin. S'ils ne satisfont pas les désirs de la commission, si certains points sont restés inexplorés, nous vous poserons les questions que nous jugerons nécessaires.

*Préambule.*

*Importance de la déposition faite par M. l'inspecteur en chef Prigent.*

M. l'inspecteur en chef Châtelain. — Je vais, Monsieur le Président, vous montrer l'inspection maritime en mouvement et vous exposer comment son fonctionnement normal s'exerce :

Une des questions qui paraissent avoir préoccupé le plus vivement la commission extraparlementaire de la marine au cours de ses enquêtes est celle de l'organisation qu'il conviendrait d'adopter pour l'inspection des services administratifs qui relèvent du Département.

La séance du 25 septembre 1894, tenue à Cherbourg par la délégation des ports, a roulé en grande partie sur ce point. Je n'ai reçu que depuis peu de jours communication du procès-verbal de cette séance. J'y ai trouvé une déposition de mon collègue du 1er arrondissement maritime, M. l'inspecteur en chef Prigent. Bien que la teneur de cette déposition me fût déjà connue par ouï-dire, la lecture de son vrai texte n'a pas laissé que de me causer une pénible surprise. Non seulement il y a là une appréciation des plus injustes sur les services que l'inspection de la marine rend en sa forme actuelle, mais il y a aussi des propositions qui, si elles étaient acceptées, aboutiraient bientôt à la ruine du corps auquel M. Prigent et moi nous avons l'honneur d'appartenir et qui, chose plus grave, ouvriraient pour l'administration de notre établissement naval une ère pleine de périls!

La déposition dont il s'agit emprunte du reste à la situation de son auteur une gravité exceptionnelle. Il m'est impossible de la laisser sans réponse!

*Critiques de M. Prigent contre l'inspection résidente.*

Mon collègue de Cherbourg a été assez bref dans la partie critique de ses déclarations.

Il a dit très nettement qu'il ne voulait, à aucun prix, d'une inspection

permanente et que ce système de contrôle présentait à ses yeux de graves inconvénients. Mais ces inconvénients, les a-t-il fait clairement apparaître? Il n'a guère signalé que les deux suivants :

1° « Des difficultés peuvent surgir entre l'inspection et la préfecture « maritime. Ces difficultés, par suite de la juxtaposition constante des « deux services, s'enveniment facilement et rendent l'exercice de l'inspec- « tion difficile, quelquefois même impossible.

2° « L'inspection permanente multiplie outre mesure les contrôles : elle « établit une véritable confusion entre les attributions respectives des divers « corps et déplace ainsi toutes les responsabilités. »

Ces deux inconvénients existent-ils en fait et justifieraient-ils, en cas d'affirmative, la conséquence qu'on a prétendu en faire sortir? Le point vaut la peine d'être examiné.

*Réfutation de la première critique.*

Que des conflits d'opinions puissent s'élever entre l'inspection et la préfecture maritime, personne, à coup sûr, ne saurait le nier. L'existence de tout contrôle suppose, par définition même, qu'il n'y aura pas toujours identité de vues entre le contrôleur et le contrôlé. Mais conclure de la possibilité de ces dissentiments à l'inutilité de l'inspection permanente, c'est tirer, de prémisses exactes, une conséquence qu'elles ne renferment pas.

Il convient ici de citer :

« A moins, dit M. Prigent, de rencontrer dans chaque port un préfet « maritime et un inspecteur en chef pouvant s'accorder sur presque tout, « il est presque impossible qu'il ne surgisse pas, à tout instant, des diffi- « cultés et des conflits.

« Eh bien! une institution qui ne peut reposer que sur la bonne entente « de deux personnalités qu'on ne choisit pas, qui sont conduites à ces « situations par le hasard des événements, n'est pas une institution pré- « sentant toutes garanties. »

*Véritable rôle de l'inspection résidente à l'égard du préfet maritime.*

Pardon! répondrais-je, la bonne entente entre le préfet maritime et l'inspecteur en chef est certainement désirable. Elle doit même en fait se produire le plus souvent, si l'un et l'autre comprennent bien leur mission; mais dire que l'institution du contrôle ne peut reposer que sur cette bonne entente, c'est une autre affaire.

Le préfet maritime représente, dans les ports, le principe de l'unité de pouvoirs ou, comme Boursaint l'écrivait déjà en 1832, le principe de l'autorité décisive, irrésistible, dévolue à un seul homme. « Mais, ajoutait ce « grand administrateur, la monarchie absolue ne peut désormais réussir à « personne en France et, dans notre ordre constitutionnel, il ne faut rien « moins qu'une inspection libre et vigoureuse pour pondérer le pouvoir « colossal des préfets maritimes. »

On ne saurait mieux dire. « Pour ce chef unique, dont la volonté peut

limite des ressources, les dépenses résultant d'achats et doit exactement rembourser les cessions qui lui sont faites par le chapitre de l'entretien. Il ne peut donc, en principe, dépenser au delà de ce qui lui est alloué. De plus, le prix réel des matières spécialisées pour les constructions neuves sert à l'établissement des prix de revient, tout comme dans l'administration des chemins de fer de l'État. Ce n'est donc pas une méthode qui soit propre au fonds de roulement; elle en est, au contraire, absolument indépendante. Remarquons que pour avoir, au lieu de prix statistiques, des prix de revient exacts, il faudrait encore tenir compte des frais généraux. La marine est-elle disposée, comme l'administration des chemins de fer de l'État, à aller jusque-là? Elle ne paraît pas avoir cette tendance. Ses organes officiels et officieux n'inclinent même pas vers le prix réel et proposent un prix officiel annuellement renouvelable, se refusant ainsi précisément à emprunter au fonds de roulement ce qu'il y a de pratique pour la marine.

Il ne faut pas croire non plus que le système en question constitue un moyen infaillible d'empêcher les services d'épuiser hâtivement et, par conséquent, dans de mauvaises conditions, leurs crédits disponibles en fin d'exercice. Au contraire. Car, si on peut supposer que certaines difficultés, telles que le défaut de temps, les distances, la pénurie des stocks du commerce, puissent s'opposer à des achats trop précipités, ces *impedimenta* disparaîtront avec le magasin général, sorte de succursale générale du commerce, où les services trouveront des marchandises immédiatement disponibles, en échange de leurs crédits, sauf à opérer, quelques jours plus tard, le reversement en magasin du matériel qu'ils n'auront pas employé. Ce sont là des procédés que le système projeté ne rend pas impossibles, ainsi qu'on l'a loyalement reconnu.

Comme on l'a vu plus haut, le magasin, constitué au moyen du fonds de roulement, est approvisionné sur les indications des services techniques. Il s'en suit que si certains objets, demandés par eux, deviennent inutiles, la dépréciation qui en résulte leur est imputée. A cet égard, on peut bien dire, non pas que les services techniques sont intéressés à la bonne gestion du service des approvisionnements, mais seulement à établir des prévisions exactes.

Les services d'exécution, malgré le fonctionnement du fonds de roulement, ne se préoccuperont jamais de la principale condition d'une bonne gestion, à savoir celle qui consiste à payer bon marché, à moins toutefois qu'ils n'aient l'autonomie. Autrement ils laisseront, sans plus s'en soucier, la responsabilité des opérations d'achat à qui sera chargé de les effectuer.

En un mot, rien ne sera changé aux errements actuels. Le service technique des constructions navales, par exemple, continuera à passer en fait ses marchés, sans que sa responsabilité puisse être mise en cause, tandis que l'administration, obligée de se borner, en raison de son incompétence technique, à un rôle d'enregistreur, sera officiellement responsable, sans que cette responsabilité puisse jamais non plus être actionnée, parce qu'on saura pertinemment, comme on le sait déjà, que le commissariat n'exerce pas d'action réelle dans la passation des marchés et ne fait que tenir la plume.

Quant à la sanction qu'on aurait trouvée pour assurer aussi strictement que possible l'exactitude des prévisions, elle peut être efficace dans l'administration des chemins de fer de l'État, mais ne paraît pas de nature à donner les mêmes garanties dans la gestion des approvisionnements de la marine. Ici, le nombre des articles est beaucoup plus élevé et leur variété infiniment plus grande qu'aux chemins de fer qui se servent d'un nombre relativement restreint d'articles, toujours les mêmes, destinés à faire face à des besoins constants et invariables. Dans la marine, les changements, sinon les progrès incessants apportés dans le matériel naval, les tâtonnements, les expériences, les essais de nouveau matériel ont pour conséquence des condamnations de quantités importantes de matières et d'objets dont la valeur ne saurait, en toute justice, être imputée aux services qui les avaient demandés. Cela est si vrai que les excédents constatés à la suite des revisions périodiques de l'approvisionnement, auxquelles la marine procède régulièrement, n'ont jamais eu pour conséquence, que je sache, la mise en cause d'une responsabilité quelconque. A mon avis, nous sommes encore ici en présence d'un bienfait du fonds de roulement, dont la réalisation pour la marine paraît plus que problématique et dont nous profiterions déjà avec la réglementation actuelle, si des difficultés inhérentes à la nature des choses ne s'y opposaient pas dans une certaine mesure.

« L'application du fonds de roulement, a dit encore M. Pieyre, a permis « de ne plus avoir de magasin pour chaque service d'exécution. »

La marine est déjà entrée dans cette voie aussi loin qu'il est possible. En ne tenant pas compte des quelques dépôts peu importants de matériel qui existent en Algérie, en Corse et sur divers points du littoral, et que les nécessités de la défense ne permettent pas de supprimer, nous n'avons, en définitive, que huit magasins, les magasins des cinq ports militaires et ceux de nos trois établissements hors des ports. La centralisation est donc aussi complète que possible et on n'aperçoit pas encore, à ce point de vue, l'avantage qu'il y aurait à copier le système des chemins de fer.

En somme, tous les avantages qu'on nous a montrés jusqu'à présent comme propres à l'application du fonds de roulement se rencontrent ou peuvent se rencontrer dans tout autre système, et notre réglementation actuelle les procure en partie et les procurera tous, quand on voudra, sans qu'il soit nécessaire de mettre à néant les quelques progrès déjà réalisés dans l'acheminement vers l'application sincère et intégrale d'un budget-matières.

Le seul avantage qu'on puisse revendiquer pour le fonds de roulement est celui qui résulte de l'impossibilité dans laquelle sont mis les services consommateurs de dépenser en matières au delà de leurs dotations budgétaires. Malgré ce que ce principe peut avoir d'absolu, et bien que nous estimions que son application à la marine devrait comporter des tempéraments, nous n'hésiterions pas un seul instant, après les tentatives inutiles faites depuis vingt ans pour la réalisation d'un budget-matières de la marine, à nous déclarer partisan du fonds de roulement si ce système était applicable à la marine et s'il pouvait, seul, donner les résultats qu'on recherche.

C'est ce que nous allons examiner.

On peut concevoir de deux manières différentes le fonctionnement du fonds de roulement.

contrôle de l'inspection locale avec celui du contrôle central à Paris. Je ne puis que m'étonner d'avoir à démontrer ici combien ce grief part d'une vue des faits purement superficielle !

*De la nature des communications qui sont faites au contrôle local.*

Qu'est-ce donc en soi que la communication qui est faite au contrôle local dans les ports, au contrôle central à Paris, des pièces d'administration ou des documents comptables ? Qu'est-ce que le visa qui y fait suite et quelle en est la véritable signification ?

Les communications qui sont faites au contrôle ont pour but et pour but unique, non pas de soumettre les pièces communiquées à un examen complémentaire qui ajoute une garantie de surcroît aux certifications déjà données par l'administration active, mais de mettre l'inspecteur délégué du ministre à même de suivre la marche générale du service, de saisir les faits principaux dans leur réalité concrète, de pressentir, à des indices surpris au passage, tantôt les relâchements, tantôt les excès de zèle, et une fois l'esprit ainsi mis en éveil, de porter partout où c'est nécessaire les investigations les plus approfondies.

*Sens du visa de l'inspection.*

Le visa de l'inspecteur est simplement un *donné acte* de la communication reçue : il n'est jamais le signe d'une vérification accomplie. Nous vérifions ou nous ne vérifions pas. L'administrateur n'a pas à s'en préoccuper ! Jamais notre signature ou le timbre qui la remplace ne peut être invoqué par lui comme un élément à décharge. Cette signature n'est pas un acquiescement. En un mot, les inspecteurs de la marine ne sont pas des notaires certificateurs : ce sont des agents de recherche, de surveillance et d'information dont la mission se résume à regarder ce qui se passe et à renseigner le ministre.

Tels sont les vrais principes : ils datent de l'origine même du contrôle ; ils ont été maintes fois confirmés ; et, récemment encore, par une dépêche du 22 juin 1894 (contrôle central), M. Félix Faure, alors ministre de la marine, les a rappelés au port de Toulon.

Eh bien ! je le demande, ces principes étant posés, peut-on soutenir que la communication au contrôle central des marchés préparés dans les arsenaux fasse double emploi avec la communication qui en a été faite localement à l'inspection du port ? L'inspection locale suit le service dans les arrondissements maritimes : le contrôle central suit le service à Paris. Les mêmes informations sont parfois nécessaires à tous deux ; mais il n'y a là aucun double emploi véritable. Avec le grand nombre d'affaires qui se traitent dans la marine, il est, en effet, presque impossible que le contrôle central arrête son attention sur les mêmes points exactement que ceux qu'a déjà examinés l'inspection locale. Si le fait se produit parfois, c'est dans des circonstances d'intérêt majeur : le concert est alors voulu et un échange de correspondance le provoque, que la gravité des cas justifie !

### *De la prétendue immixtion du contrôle permanent dans les opérations actives.*

Il est inutile d'insister davantage. Les considérations qui précèdent établissent, je crois, avec netteté qu'il n'y a, du fait de l'inspection résidente, ni superposition de contrôles, ni déplacement de responsabilités.

Jamais l'inspection actuelle ne s'immisce dans l'administration active.

L'épisode du commissaire abandonnant la direction de son détail à l'inspecteur n'est qu'une fable pure. La Fontaine en a écrit de meilleures !

### *Des injonctions des inspecteurs.*

Mais, va-t-on me dire, M. l'inspecteur en chef Prigent a cependant déclaré « qu'il y avait des circonstances dans lesquelles son service faisait « des injonctions, qu'en inspectant les quartiers d'inscription maritime, « lui-même consignait parfois sur un registre spécial des injonctions « auxquelles le commissaire était tenu de se conformer ».

Oui, je le reconnais, les inspecteurs en tournée adressent parfois des injonctions aux commissaires de l'inscription maritime. Le mot *injonctions* est écrit dans l'arrêté ministériel du 14 novembre 1853; mais ces injonctions n'ont, à aucun point de vue, le caractère d'ordres impératifs. Elles ne sont, sous une appellation différente, que les réquisitions, en d'autres termes, les rappels au règlement prévus par le décret du 12 janvier de la même année.

Le commissaire qui reçoit ces injonctions est simplement obligé d'y répondre dans le délai de vingt-quatre heures. Mais que cette réponse satisfasse ou non l'inspection, le commissaire a parfaitement le droit de passer outre. S'il s'incline, *il est et reste le seul responsable.*

Qu'un inspecteur aille donc au milieu d'une opération de sauvetage, d'une mobilisation des inscrits maritimes, de l'audition d'un équipage marchand, contrecarrer l'action du chef d'un quartier. Le commissaire, loin d'être tenu d'obéir, aura le droit de l'expulser de vive force, et il en aura le pouvoir, car c'est au commissaire seul que la force légale obéit !

J'exagère à dessein l'hypothèse ; mais est-ce trop que de demander aux administrateurs de la marine, quand ils résistent aux observations du contrôle, d'avoir au moins le courage de leur opinion !

Je le répète donc : l'inspection actuelle ne s'immisce jamais dans l'administration active. Elle ne produit aucun déplacement des responsabilités. On pourra fouiller les archives du ministère, celles de nos grands arsenaux, celles des sous-arrondissements maritimes, aussi bien que celles des quartiers et même des syndicats, je défie qui que se soit de trouver une seule opération administrative que, depuis sa création, l'inspection résidente ait jamais arrêtée, entravée ou suspendue !

Le seul droit actif qui lui appartienne, c'est celui de fermer les mains aux comptables infidèles, de mettre sous scellés pour quelques heures les pièces publiques entachées de faux ! Et ce droit, où est l'homme de bon sens qui osera le critiquer ?

Une remarque est encore à faire. Ce droit d'injonction dont je viens

d'expliquer la nature et dont les partisans d'un contrôle purement mobile font grief à l'inspection actuelle, dans quelles circonstances s'exerce-t-il ? Précisément dans les cas où les inspecteurs d'aujourd'hui s'en vont en tournée, c'est-à-dire dans le cas où leur inspection résidente devient inspection mobile. O logique admirable ! O dialectique serrée !

*Propositions de M. Prigent sur l'organisation du contrôle. Discussion du principe sur lequel elles sont basées.*

Et maintenant, pour remplacer l'inspection résidente actuelle qui, à ses yeux, doit être absolument supprimée, que propose mon collègue de Cherbourg ?

Il propose une réorganisation qui, s'il faut l'en croire, ne serait guère autre chose que l'application à la marine du contrôle de la guerre. Je ne suis pas suspect de nourrir contre la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée un parti pris hostile. Cette loi, qui a organisé dans l'armée de terre le corps du Contrôle tel qu'il existe aujourd'hui, j'avais réussi, en 1886 (sur l'ordre que m'avait donné le ministre d'étudier la question), à convaincre l'amiral Aube qu'il fallait en étendre les principes à l'administration de la marine. Un décret qui est inséré au ***Bulletin officiel*** de l'époque et qui malheureusement n'a jamais été appliqué témoigne des efforts que j'avais tentés dans ce sens. Mes idées ne se sont pas modifiées depuis lors : elles n'ont fait que se développer au contact journalier des faits et des leçons de l'expérience. Je reste convaincu qu'on n'accomplira dans la marine de réformes véritables qu'en proclamant l'autonomie de tous les services d'exécution, en organisant fortement la responsabilité des directeurs de ces services et en instituant pour les surveiller un contrôle puissant dont la haute situation défie toutes les rancunes ! Mais je pense aussi qu'en transportant les institutions de la guerre d'un Département à l'autre, on commettrait une grave méprise, si on se bornait à les décalquer servilement.

*Différence entre le service de la guerre et le service de la marine.*

La marine et la guerre sont chez nous deux sœurs jumelles : elles sont toutes deux filles de la patrie française ! Mais la loi de leur croissance n'a pas été la même : elles n'ont pas grandi dans le même milieu et, en se développant, elles ont manifesté des différences de caractère qui vont parfois jusqu'à l'opposition. C'est un point que Boursaint avait admirablement saisi : « Où trouve-t-on, disait-il, dans le service de terre, l'équivalent du « port de Brest qui, à ne citer que le matériel de l'arsenal, sans compter les « bâtiments à flot et en construction, possède à lui seul 80 millions de « valeur ? Une localité égale à celle de Toulon où il se dépense 30 millions « par an ? Cinq localités qui puissent absorber 200 millions dans la même « période ? Dans quelle division territoriale voit-on un seul chef joindre au « commandement militaire la conduite d'un grand service économique. Où « est le préfet maritime ? »

*Étendue du pouvoir des préfets maritimes.*

Le préfet maritime ! C'est à lui qu'il faut toujours revenir, c'est son autorité qu'il ne faut jamais perdre de vue dans tout projet de réforme. Commandant en chef, administrateur suprême, magistrat supérieur, il décide de tout, des affaires les plus graves comme des plus minuscules. Gouverneur désigné de la place pour le cas de guerre, il a en temps de paix, aussi bien au point de vue administratif qu'au point de vue militaire, les attributions les plus étendues : armement et désarmement des navires, mise en état des forts et batteries, sécurité des rades, direction des travaux, approvisionnement des magasins, service de l'artillerie, des défenses sous-marines, des travaux hydrauliques, brigades d'infanterie de marine, justice militaire, défense de l'arsenal, salubrité des hôpitaux, surveillance des rivages, police de la navigation, police des pêches, administration des invalides, bris et naufrages, fonctionnement des sémaphores, recrutement de l'armée navale, tout dépend de lui, tout vient se concentrer dans ses mains ! Il a même, pour dessaisir la justice civile, l'arme si puissante de l'arrêté de conflit; bref, c'est un pouvoir sans bornes et les généraux de division, qui commandent les divers corps de notre armée continentale sont loin d'en posséder un qui lui soit comparable ! Tant d'attributions et de si diverses semblent dépasser la portée des facultés humaines ! Sans doute, « auprès du préfet sont placés « des chefs appelés à l'aider dans la gestion d'un si grand office. Ces chefs « sont égaux et, sauf les ordres du préfet, ils sont libres. Aucun d'eux ne « peut empêcher ni gêner l'autre ; mais tous ces chefs obéissent au préfet. « Le préfet peut les entraîner, même contre leur avis, dans son impulsion : « ainsi, jusque-là, nul contrepoids. » Ce n'est plus moi qui m'exprime ainsi, et on l'a reconnu sans doute, c'est toujours ce Boursaint, esprit fait de lumière, dont le seul tort peut-être (et il est certes excusable) a été de ne pas pressentir, il y a soixante ans, que le salut de la marine était dans le principe de l'autonomie de tous les services d'action, mais dont, sous cette seule réserve, la commission extraparlementaire, aujourd'hui encore, ne saurait trop méditer les écrits !

Voici de quelle manière il fait voir que la question du contrôle local est intimement liée à la question des préfectures maritimes elles-mêmes.

*Connexité de l'institution des préfectures maritimes avec la nécessité de l'inspection permanente.*

« Longtemps l'inspection ou, pour mieux dire, le contrôle ne s'exerça que « sur les écritures, sur les calculs, en un mot sur les choses de détail.

« Mais en l'an VIII, lorsque le gouvernement consulaire, très fort dès « l'origine, résolut, pour mettre un terme aux froissements qu'entraînent « toujours les rouages compliqués, de soumettre les ports à une seule impul- « sion, il comprit qu'une autorité si absolue, si rapide, exercée sur des « objets immenses, avait besoin d'un contrepoids qui, sans l'affaiblir, pût la « modérer. Ce contrepoids, il le chercha dans le contrôle et il ne pouvait « plus le chercher que là; mais pour le rendre effectif, il voulut que le con-

« trôle, tout en continuant de surveiller les formes du service, étendit sa « vigilance au service lui-même et à tous les agents actifs du service, à « commencer par le préfet maritime. Il le modifia donc en ce sens et il pro- « duisit l'inspection telle que nous l'avons connue jusqu'en 1814, je ne dirai « pas telle que nous la voyons maintenant, car depuis quelques années, cette « institution, comme l'administration elle-même, a subi les plus graves, les « plus fâcheuses altérations.

« M. le duc Decrès qui n'avait point établi cette combinaison, l'avait sin- « cèrement adoptée. J'affirme que, *sans l'inspection, les préfectures maritimes « lui eussent paru très imparfaites*; et cependant, il n'avait rien de commun, « lui, ministre, avec le gouvernement représentatif tel que nous le voyons « aujourd'hui : obtenir, ou plutôt conserver la faveur d'un homme, était son « unique affaire.

« Comment concevoir qu'un système qui, pour de tels esprits et dans de « telles circonstances, a été jugé parfait, nous semble à présent inapplicable « ou nuisible ? Sommes-nous plus habiles? Les circonstances sont-elles « meilleures? Ni l'un, ni l'autre. Jamais, au contraire, à aucune époque, « l'autorité, battue de tous les vents, ne dut opposer aux attaques du dehors « plus de garanties et des garanties plus éprouvées. Les Chambres, qui « créent des contrepoids et des contrôles partout, ne peuvent approuver que « nous détruisions ceux que nous avions déjà.

« Analysons brièvement ce qu'on propose. On propose de supprimer l'ins- « pection comme inutile. On propose au même moment de la rétablir comme « nécessaire..... »

Je m'arrête : les lignes que je viens de citer, les dernières surtout, ont-elles été écrites en 1832 ou en 1895? On pourrait hésiter à répondre. Nécessaire qu'elle est au bon fonctionnement des préfectures maritimes, l'inspection, cela résulte de tout ce qui précède, doit être installée en permanence auprès d'elles. C'est ce qui existe aujourd'hui. L'idée de supprimer cette inspection comme inutile déconcerte l'intelligence et lorsque les partisans de cette suppression proclament, en même temps, que le contrôle est indispensable et qu'après l'avoir détruit dans les ports, il faudra le rétablir à Paris, sous la forme d'une inspection purement mobile, l'esprit cherche involontairement chez les promoteurs du nouveau système ce que Pascal appelait les pensées de derrière la tête! Ces pensées, on comprend que je ne puisse les mettre ici au grand jour : elles résistent à l'analyse par la diversité même des intérêts qui les inspirent!

*Discussion d'un rapport de l'amiral Lugeol.*

Il faut cependant remercier M. le président Bouchard d'avoir, dans la séance du 25 septembre, à Cherbourg, mis la délégation des ports en mesure d'en pénétrer quelques-unes. Peut-être n'est-ce pas dans ce seul but qu'il a lu à cette délégation l'extrait d'un rapport rédigé autrefois par l'amiral Lugeol; mais il ne s'est pas trompé en donnant ce rapport comme un élément d'information très utile. L'amiral Lugeol, dont l'opinion ne fait pas, que je sache, autorité en matière d'administration maritime,

était délibérément l'ennemi de toute inspection résidente. Il lui reprochait de ne découvrir aucun grand scandale. Hélas! depuis lors l'inspection a fait ses preuves et, si de pareils sujets pouvaient ici être touchés autrement que d'une main légère, je n'aurais pas à remonter au delà de 1892, pour rencontrer au port de Rochefort une affaire de détournements commis par un capitaine de compagnie et dévoilés par M. l'inspecteur en chef Montaut! Mais ce reproche n'était pas aux yeux de l'amiral Lugeol le grief le plus sérieux. Le vrai grief, le voici :

« Je me demande, dit l'amiral, si ce n'est pas affaiblir l'unité d'action « dont la nécessité a été proclamée bien haut en 1844 et qui réside dans « l'institution des préfectures maritimes, si ce n'est pas nuire à la considé- « ration que l'on doit à l'officier général qui occupe les fonctions de préfet, « s'il n'y a pas quelque chose de blessant pour lui à avoir à ses côtés un « fonctionnaire qui, entre autres attributions, a le droit de requérir du « préfet maritime lui-même l'exécution ponctuelle des lois, ordonnances et « règlements; *comme si la pensée que le préfet peut se rendre coupable d'une « semblable infraction, sans avoir des motifs graves dont il est responsable « envers le ministre* et dont il ne saurait négliger de lui rendre compte, « sans forfaiture, *n'est pas à elle seule une injure!* »

Et l'amiral précise sa manière de voir : « Loin de moi la pensée de nier « la nécessité du contrôle; mais je voudrais que celui qui l'exerce fût, « comme tous les autres chefs de service, *sous la dépendance du préfet, « qu'il fût placé pour l'éclairer, non pour le dénoncer, et qu'il fût enfin « entendu que le représentant immédiat du ministre dans les ports est digne « de sa confiance et ne peut être redressé que par lui.* Il me serait facile de « montrer qu'un contrôle efficace existe et peut exister, sans l'institution « du corps rétabli en 1844, que ce contrôle résulte des fonctions que « remplit à cet égard le commissariat, etc. »

Dieu me pardonne! mais il me semble que ce qu'il y a dans ce rapport de l'amiral Lugeol, c'est simplement, transportée de l'ordre politique dans l'ordre administratif et maritime, la théorie longtemps répétée que si on pouvait trouver *un bon despote*, la monarchie despotique serait la meilleure forme de gouvernement. Le grand logicien anglais Stuart Mill a porté dans cette théorie le scalpel de sa critique acérée et répondant par avance à l'amiral Lugeol, il écrit dans son traité du gouvernement représentatif : « Un bon despotisme est un idéal complètement faux, et, en pratique, c'est « la plus insensée et la plus dangereuse des chimères! Mal pour mal, un « bon despotisme est plus nuisible qu'un mauvais, car il détend et il « énerve bien plus les pensées, les sentiments, les facultés du peuple. » Qu'on y prenne garde, la préfecture maritime sans le contrepoids de l'inspection résidente, ce sont les chefs de service énervés, le silence planant sur l'arsenal, la bureaucratie triomphante, l'administration devenue une science *de dilettante*, les sous-ordres ne se préoccupant plus de connaître le *pourquoi* des lois et des règlements et n'ayant d'autre souci que celui de prouver leur soumission absolue à la volonté toute-puissante de l'hôte de la préfecture!

*Inanité de la surveillance administrative du commissariat.*

Je n'exagère point (et la déposition tout entière de mon collègue de Cherbourg le prouverait au besoin). N'est-ce pas, en effet, la crainte des heurts avec la préfecture maritime qui a fourni à cette déposition son inspiration principale? M. Prigent connaît cependant comme moi le néant de cette surveillance administrative du commissariat où l'amiral Lugeol voyait la seule forme possible d'un contrôle efficace. M. Prigent a appartenu, comme moi, au commissariat de la marine! Pas plus que lui, je n'ai aujourd'hui la pensée de renier les origines de ma carrière administrative. Le commissariat est un corps plein de gloire, il est au-dessus des vaines attaques. Mais il n'est pas au-dessus des lois supérieures qui déterminent la nature des hommes et régissent leurs actes!

J'ai fait dans un autre travail le procès de la surveillance administrative. J'ai montré que consistant, en théorie, dans une vérification intégrale de tous les faits d'administration et de comptabilité qui s'accomplissent dans l'arsenal, elle se réduisait, huit fois sur dix, à attester comme vrais des faits que le surveillant administratif n'a pas vu s'accomplir et à revêtir d'une certification authentique des documents qu'il n'a pas même le temps de lire! La probité, le zèle ni l'intelligence des officiers du commissariat ne sont ici en cause. C'est le système qu'il faut accuser, le système qui leur impose une charge décuple de celle que leurs efforts les plus consciencieux pourraient conduire à bien! Qu'il se lève celui de nos anciens camarades du commissariat, celui des officiers assujettis aujourd'hui à notre contrôle, qui osera me contredire! En est-il un parmi eux qui puisse se vanter de n'avoir jamais donné de signature de confiance? En est-il un parmi eux qui n'ait jamais certifié que des pièces vérifiées dans tous leurs éléments? Comment les choses se passent dans la pratique, M. Prigent et moi, nous ne le savons que trop. Les pièces sont là amoncelées! Le service est urgent! Le travail de vérification demanderait plusieurs jours. Il faut signer pourtant, signer tout de suite, sous peine d'entraver le service, de retarder les opérations actives... La main frémit, la conscience se révolte! Il faut signer... et l'on signe!... et l'administration suit son cours, portant la tare du mensonge! je veux dire présentant comme faites des vérifications qui ne l'ont pas été et certifiant comme authentiques des faits qui, peut-être, n'existent pas.

Et c'est ce système démoralisateur dont, sous prétexte de réformes, on a osé rêver le maintien, en l'aggravant par la suppression de l'inspection résidente! L'organisation maritime souffre de l'irresponsabilité des fonctionnaires. C'est l'inspection résidente qui, la première, a signalé le mal. On la fait disparaître. Singulier remède en vérité! Je sais bien que l'inspection résidente sera remplacée par l'inspection mobile, qu'on assurera à cette dernière pleins pouvoirs et pleine indépendance! Mais ces grands mots me touchent peu et, après un mûr examen des propositions que mon collègue de Cherbourg a faites dans cet ordre d'idées, si je ne demeure pas sceptique, c'est que je repousse ces propositions comme absolument inacceptables!

*Projet de M. Prigent sur l'organisation d'un contrôle purement mobile. Discussion de ses arguments.*

Vingt-cinq fonctionnaires grassement payés, tous établis à Paris! huit d'entre eux y séjournant en permanence pour surveiller l'administration centrale, seize autres répartis en quatre missions qui circulent tour à tour dans les arsenaux, les établissements hors des ports, les sous-arrondissements et les quartiers, un dernier enfin bayant aux nues et réservé comme en-cas, tel est le songe dont on nous berce!

Eh, quoi! la permanence à Paris! Oui, répond-on, « la permanence « seule peut assurer la continuité des vues et l'unité de la jurisprudence ». Fort bien! Mais l'influence des milieux! Mais l'indépendance absolue de toute circonstance locale! Mais les tentations d'ingérence dans l'administration! Mais la nécessité d'éviter des conflits pour laisser à chacun les responsabilités!

Ce sont là les arguments par lesquels on combat la permanence du contrôle dans les arsenaux!

Ces arguments ne valent-ils plus rien dès qu'il s'agit de services installés dans la capitale! Quel vent d'apaisement souffle donc sur elle! Les passions humaines sont-elles amorties, dès qu'on a franchi les portes de l'hôtel de la rue Royale? Les bureaux de cet hôtel sont-ils des asiles où la paix règne dans tous les cœurs, où la mansuétude fait le fonds de tous les caractères?

Je voudrais accepter ces suggestions aimables et me laisser aller à la douceur de leurs enchantements; mais un numéro de journal du 31 mars 1895 vient de tomber sous mes yeux; ils s'arrêtent involontairement sur l'entrefilet que voici :

« La commission extraparlementaire de la marine, réunie avant-hier en « séance plénière, a entendu la déposition de M. Bergis, commissaire géné- « ral, chef de la comptabilité générale.

« Cette déposition est une attaque violente contre le corps de l'inspection, « dont le rôle est, en effet, de relever et de montrer les nombreuses négli- « gences ou erreurs du corps du Commissariat. »

Bien que je n'attache pas à cette information plus d'importance qu'il ne convient, je sens qu'elle me ramène, en dépit de moi, des nuages du rêve sur le sol rude de la réalité.

Les hommes sont partout les mêmes : ils sont les mêmes à Paris qu'à Toulon et dans les autres ports militaires. Partout l'administration regimbe contre l'éperon du contrôle! Et malgré que mon collègue de Cherbourg en ait, c'est là le vrai motif pour lequel il a raison de demander le maintien de l'inspection permanente près de l'administration centrale, et c'est aussi le motif pour lequel j'ai raison de demander son maintien dans les ports!

Où donc, sans cela, faudrait-il reléguer le contrôle de la marine pour éviter tout risque de froissement? L'installera-t-on à Bourges? Guérigny est trop près; Clermont-Ferrand serait préférable. Mais le mieux serait de lui créer un observatoire sur le mont Blanc, qui tempérerait son zèle par le contact des neiges, et, en élevant son point de vue, le soustrairait à la préoccupation des minuties!

Je plaisante! Mais, en vérité, exigera-t-on de moi que je prenne au sérieux cette fantasmagorie d'un contrôle purement mobile qui s'exercerait sur nos arsenaux!

***Des contrôleurs mobiles seraient, par la force des choses mêmes, des contrôleurs incompétents!***

*Incompétence et impuissance inévitables du futur contrôle mobile.*

Je vais en fournir la démonstration.

L'idée du contrôle mobile a été empruntée par le Département de la guerre au Département des finances. C'est à ce titre, sans doute, qu'il a les sympathies de M. le président Bouchard et de M. l'inspecteur général de Blignières. Aux finances, on le sait, le contrôle supérieur exercé sur tous les services par l'inspection générale ne préjudicie en rien aux contrôles spéciaux que, dans chaque grande administration financière, les directeurs de chaque service exercent localement sur les comptables inférieurs. La loi du 16 mars 1882 a organisé quelque chose d'analogue dans l'armée de terre. Je ne décrirai pas ici le système qu'elle a adopté.

M. Bouchard, dans la séance du 25 septembre, à Cherbourg, en a présenté une exposition dont je ne pourrais qu'obscurcir la clarté. Mais l'inspiration de la loi du 16 mars a-t-elle été, dans cette partie, absolument heureuse? Il y a peu de jours encore, au cours de la discussion du budget de l'exercice 1895, de sévères critiques ont été apportées à la tribune du Parlement contre le corps du Contrôle du Département de la guerre. Un député a été jusqu'à réclamer sa suppression, en le taxant de rouage inutile! Je ne m'associe pas à cette appréciation, sachant ce que valent, en général, les griefs que tout contrôle soulève.

Il n'en est pas moins vrai que plusieurs écrivains militaires d'un grand mérite, et notamment certains fonctionnaires de l'intendance, ont émis l'avis que, dans le système actuel, le contrôle local n'était pas suffisamment effectif au sein de l'armée de terre. C'est que les conditions d'un service financier sont tout autres que celles d'un grand service d'administration militaire.

La gestion d'un comptable des finances peut, en quelques jours, être appréciée dans tous ses éléments par un inspecteur de passage.

Sa caisse est là; ses récépissés à talon, ses livres ne doivent jamais être déplacés. Les opérations de recette et de dépense s'exécutent suivant des formes précises dont la régularité est en quelque sorte mécanique. De plus, aussitôt que l'inspecteur des finances se présente, il est entendu que son service prime tout autre. Il sait les heures favorables et n'opère qu'à celles-là. Mais la marche des services administratifs d'un corps d'armée, l'administration même d'un simple régiment offrent au contrôleur qui veut en pénétrer le détail de bien autres difficultés! Il doit, en premier lieu, prendre tous les ménagements nécessaires pour ne pas interrompre mal à propos les opérations du service actif. Ses constatations d'existants ne portent pas seulement sur des deniers et des valeurs dont l'unité comptable est nettement définie. Elles portent aussi sur des objets de matériel, sur des effets et des denrées qui se transforment et se consomment, et le contrôleur

se trouve aux prises avec ce qu'on a appelé les *infirmités irrémédiables* de la comptabilité-matières! Il y a ensuite les difficultés inhérentes à la complication même des règlements qui déterminent les droits des hommes aux allocations en deniers et aux allocations en nature. Ces règlements, il faut les connaître avant d'être à même d'en surveiller, d'en contrôler l'exécution. Mais les connaître, ce n'est pas seulement en avoir fait une étude approfondie dans les collections officielles, ce n'est pas seulement en confier les dispositions à une mémoire plus ou moins habile dont un guide-âne bien fait préviendra les défaillances. Non! connaître un règlement, c'est en suivre au jour le jour les applications pratiques, c'est voir comment il s'accommode aux espèces multiples, aux cas toujours divers qui naissent des mutations prévues ou imprévues! Peut-être n'est-il pas impossible au contrôle de la guerre de triompher de tous ces obstacles. Une haute situation lui a été faite dans l'administration centrale. C'est à la direction du contrôle que toutes les opérations comptables du Département viennent aboutir! Paris est, en outre, un vaste camp retranché et le siège d'un grand gouvernement militaire. On peut vivre en même temps à Paris et ne pas perdre le contact de l'armée.

Mais le contrôle mobile dont on veut doter la marine sera-t-il dans des conditions aussi favorables? Je ne sache pas qu'il existe à Paris rien qui rappelle la vie d'un grand arsenal maritime. Ni au point de vue du personnel, ni au point de vue du matériel, le service des armements n'y fonctionne. Le magasin central ne peut guère soutenir la comparaison avec les groupes comptables de nos grands ports militaires? Où est le service des travaux? Où est le service des subsistances? Et si un certain nombre de marins sont inscrits au quartier de Paris, s'il y en a bien environ 150, peut-on dire que Paris soit un lieu propice pour l'étude des questions si variées et si délicates que soulève le service compliqué de la police de la navigation et des diverses autres branches de l'inscription maritime?

*De la préparation que les inspecteurs mobiles feront de leurs tournées. Vanité de cette préparation.*

Il ne m'échappe pas que, dans l'organisation projetée, certaines précautions seront prises. Les seize inspecteurs du futur contrôle mobile seront occupés cinq mois par an à faire des tournées dans les arsenaux ou sur le littoral. Le reste de l'année sera consacré à préparer ces tournées d'inspection et à rédiger les rapports. Mais c'est précisément ce travail de préparation qui m'inquiète. Je n'aperçois pas très bien en quoi il pourra consister. Sera-ce dans une méditation austère du bulletin officiel et des dépêches manuscrites? Je ne méconnais pas le prix des études de ce genre. Elles sont absolument nécessaires dans notre service. Mais il est nécessaire aussi de se frotter aux hommes et aux choses, de connaître les localités, d'en savoir les usages!

Les règlements n'enseignent pas tout. La pleine intelligence de ces règlements exige parfois dans la marine la possession de certaines clartés techniques qui ne s'acquièrent pas par l'étude, mais que la fréquentation jour-

nalière des arsenaux inculque dans l'esprit, sans qu'il s'en doute. Il est bon, par exemple, qu'un inspecteur qui entre dans un atelier sache, au premier coup d'œil, discerner si le travail auquel un ouvrier est occupé est une confection neuve ou une simple réparation. La distinction n'est pas toujours facile pour un profane et pourtant les imputations budgétaires en dépendent! Des questions de ce genre se présentent sans cesse dans l'inspection des travaux. Pour l'inspection des approvisionnements, il n'est pas inutile non plus d'être familiarisé avec les divers articles du matériel en magasin et d'en connaître la technologie. Est-il admissible que les inspecteurs doivent, dans les cas de l'espèce, s'en rapporter uniquement aux déclarations des agents contrôlés? Cependant, les inspecteurs mobiles ne pourront guère en agir autrement, si leur mission, ainsi qu'on le projette, ne doit jamais durer plus d'un mois dans le même port. Je ne saurais trop insister sur ce point. Une parfaite compétence chez les fonctionnaires chargés du contrôle ne peut naître que de la pratique journalière des arsenaux maritimes, de la fréquentation incessante des magasins, des chantiers, des ateliers, des conversations échangées avec les officiers, les maîtres, les employés de tous les services. Sept mois par an de préparation à Paris ne suppléeront jamais à cette information perpétuellement ouverte, aux études faites sur place. La seule préparation qui puisse conduire les inspecteurs de la marine à des investigations sérieuses, c'est le *spectacle continu de l'administration maritime en mouvement*. Éloignez-les de ce spectacle et vous aurez bientôt des inspecteurs sans compétence. La rapidité de leurs tournées sauvera peut-être leur prestige. Mais les résultats, quels seront-ils?

*Impossibilité pour l'inspection mobile de surveiller l'exécution des marchés.*

Dans la plupart des occasions, la matière même sur laquelle leurs investigations devraient porter se dérobera à leurs yeux. Sans doute, ils pourront requérir des recensements et, en cas de déficit, mettre en cause la responsabilité des comptables. Mais, sauf cette hypothèse et d'autres qui lui sont analogues, que de choses leur échapperont! Quelle action exerceront-ils sur l'exécution des marchés?

« Ils pourront, a-t-on dit, se faire représenter les livraisons et voir si elles sont conformes aux conditions du traité. »

Oui, si toutes les livraisons sont étiquetées en magasin et classées par procès-verbal de recette. Mais ce système de classement n'existe pas aujourd'hui et je doute qu'on réussisse à l'établir sans compliquer les écritures. Encore faudra-t-il que les livraisons que le contrôle voudra voir n'aient pas déjà passé aux mains des services d'emploi. J'ajouterai qu'il est certainement plus aisé d'examiner les fournitures une à une, au moment de chaque livraison, que de vérifier en bloc, dans le court espace d'un mois, tous les achats d'une année.

Les marchés de fourniture ne sont, au reste, pas les seuls marchés que passe la marine. Elle fait aussi des marchés de travaux. Et ici, dans toutes ses enquêtes, le contrôle mobile, comme un aveugle dont le bâton est rompu, sera impuissant à se guider dans le dédale des faits administratifs

ou économiques. Prenons un exemple et choisissons-le d'une telle simplicité, qu'aucune contradiction de fait ne soit possible. Voici un marché conclu, le 26 septembre 1894, avec M. Fenouil et Cᵉ pour le grattage et la peinture des carènes en fer des bâtiments.

Ce marché prévoit trois opérations distinctes : balayage et grattage des carènes, piquage et mise à nu du métal, application des couches de peinture. Chaque opération est payée d'après un tarif différent : c'est, par mètre carré de surface, 0 fr. 15 pour le balayage et grattage, 0 fr. 80 pour le piquage et mise à nu. Au fur et à mesure que les opérations s'accomplissent, l'entrepreneur et les agents de la direction des constructions navales en inscrivent le détail sur des carnets contradictoires. Ces inscriptions servent ensuite à dresser le procès-verbal de recette sur lequel les liquidations sont basées. En l'état actuel des choses, l'inspection résidente peut à toute heure se rendre compte de la façon dont le marché s'exécute. Elle peut, à toute heure, aller constater *de visu* la concordance des carnets avec les faits accomplis ; elle peut même, en choisissant son temps, faire, à l'insu de l'entrepreneur et de la direction technique, des constatations importantes, prendre des notes, et plus tard, quand les mandats de payement sont présentés à son visa, vérifier si les données du procès-verbal qui a admis les travaux en recette cadrent exactement avec les informations qu'elle a, de son côté, recueillies sur place !

Quelle sera, sur les marchés de ce genre, l'action de surveillance du contrôle mobile ? Comment saura-t-il si on n'a pas payé un piquage pour un balayage, s'il a été appliqué une couche de peinture ou s'il en a été appliqué trois ? Il pourra, sans doute, comparer les carnets avec l'original du procès-verbal de recette ; mais la concordance de ces documents, que prouvera-t-elle ? Les commissions de recette ne se réunissent que lorsque les travaux sont complètement exécutés, c'est-à-dire à un moment où le détail n'en est pas vérifiable ? Elles apprécient les travaux en bloc et sont forcées, pour le reste, de s'en rapporter aux indications des carnets. Le contrôle mobile fera comme elles, avec cette différence que le navire repeint ne pourra, le plus souvent, lui être représenté et sera peut-être en route pour la Chine quand le contrôleur aura besoin de le voir.

L'exemple que je viens de citer se rapporte à un marché d'entretien. Je l'ai choisi parce qu'il est aisément saisissable[1], mais l'hypothèse qu'il vise peut se présenter également dans les marchés relatifs aux grosses répara-

[1] Cet exemple, comme je l'indique au texte, n'est cité ici qu'à raison de sa simplicité même et parce qu'il peut être facilement compris par les personnes les moins familiarisées avec les choses de la marine. Si, cependant, on désirait connaître quelle est son importance au point de vue financier, j'indiquerais alors que le marché Fenouil prévoit un cautionnement de 1000 francs, lequel correspond à un marché d'une importance de 10,000 francs. Les prévisions administratives paraissent, d'ailleurs, avoir été, dans l'espèce, fort au-dessous de la réalité, attendu que le marché Fenouil doit avoir une durée d'un an, qu'il a été notifié le 16 octobre 1894 et qu'il avait été payé au 1ᵉʳ avril 1895, 22,000 francs aux entrepreneurs.

L'importance financière des grands marchés de transformation et de refonte de navires est naturellement beaucoup plus considérable encore. Il a été payé, en 1894,

tions, aux refontes et aux transformations de navires. Elle se présente continuellement dans le service des travaux hydrauliques. Les dépenses qui y correspondent se chiffrent par des centaines de mille francs, quelquefois par des millions. La France les paye de son or. Est-il possible d'organiser délibérément un système de contrôle auquel de pareilles dépenses échapperaient ?

Je ne m'explique pas que ces objections ne soient pas venues à l'esprit de mon collègue de Cherbourg. Peut-être cependant les a-t-il pressenties. Il déclare lui-même « qu'il faut beaucoup de temps pour faire d'une façon « sérieuse et efficace, une inspection administrative et financière, qu'il en a « fait une de quarante-deux jours dans le sous-arrondissement du Havre et « qu'il n'a pas perdu son temps ».

Je le crois sans peine ! Le sous-arrondissement du Havre comprend sept quartiers. La population des inscrits maritimes y est nombreuse. Si quarante-deux jours peuvent suffire à en faire l'inspection au point de vue financier, c'est-à-dire à vérifier les écritures et les caisses de l'Établissement des invalides, il faudrait des mois et des mois pour examiner dans tous ses détails la gestion administrative des commissaires chefs de quartiers, pour se rendre compte de l'importance des intérêts qu'ils administrent et pour formuler sur tous les points qui le comportent une opinion autorisée.

### *Insuffisance de l'inspection actuelle en ce qui concerne le contrôle de l'inscription maritime.*

L'insuffisance de l'inspection actuelle, au point de vue du contrôle de l'inscription maritime, est à noter parmi les principaux desiderata sur lesquels la commission extraparlementaire devra arrêter son attention. L'inspection résidente, depuis quelques années, n'est plus représentée dans les sous-arrondissements. Au port chef-lieu même, les pièces d'administration et de comptabilité qui émanent des quartiers d'inscription maritime ne lui sont jamais communiquées, ou du moins ne le sont qu'à titre exceptionnel, et parfois sur réquisition expresse. Il y a là une grande lacune qu'il conviendrait de combler.

L'observation est à faire parce qu'elle est importante :

Le contrôle que l'inspection exerce aujourd'hui sur le service de l'inscription maritime est un contrôle purement mobile. Les résultats que donne ce système condamnent à eux seuls le projet qui a été formé de l'étendre au service des arsenaux.

### *Conclusions.*

Je finis. Pas plus dans le présent travail que dans celui que j'ai déjà présenté à la commission extraparlementaire, je n'ai entendu épuiser tout

635,000 francs pour la transformation du *Redoutable* et 868,000 francs pour la remise en état du *Cécille* et l'installation de son artillerie à tir rapide,

Dans le service des travaux hydrauliques, le marché Hersent, pour la construction du troisième bassin de radoub à Missiessy, prévoit, d'après le devis estimatif qui y est annexé, une dépense finale de 4,247,446 fr. 19. Les réflexions faites à propos du marché Fenouil s'appliqueraient à ces derniers traités avec une parfaite analogie.

ce que j'aurais à dire sur cette grande question du contrôle de la marine, qui préoccupe aujourd'hui les esprits. Ce sont ici des œuvres de circonstance. Je ne veux pas le dissimuler : ce sont des plaidoyers *pro domo!* Le corps de l'Inspection est en butte à des attaques dont la violence touche au délire. On a rêvé sa destruction, et, pour l'accomplir, il n'est pas de voie souterraine que l'on ne soit disposé à suivre. La solution d'un contrôle mobile n'est qu'un intermède par lequel on espère s'acheminer à une suppression totale. Je devais à mon corps, à la marine, à l'État, de montrer le néant de cette solution qui ne saurait aboutir!

Il y a, pour l'esprit, trois façons possibles de concevoir le contrôle de la marine :

Il peut être résident;

Il peut être mobile;

Il peut être à la fois mobile et résident.

L'inspection est, aujourd'hui, résidente. C'est le système historique, le système de Colbert, de la Convention, du Gouvernement consulaire et de la République de 1848. Il a fait ses preuves, et l'acharnement que ses adversaires mettent depuis cinquante ans à le combattre est peut-être le meilleur témoignage de l'efficacité de son action.

L'inspection résidente et mobile n'a eu qu'une carrière de quelques années. Ce fut l'apogée de l'institution du contrôle. Elle a été une des meilleures pensées peut-être du ministre Théodore Ducos, en qui l'âme de Colbert et son génie organisateur semblèrent un instant revivre. L'inspection résidente et mobile est, à mon avis, la solution vraie.

L'inspection purement mobile c'est, à ce qu'on nous affirme, la solution de l'avenir. Elle a pour elle l'assentiment de tous les futurs contrôlés; mais elle a contre elle deux vices rédhibitoires : l'incompétence inévitable et l'impuissance certaine.

J'aime à penser, pour le plus grand bien de la marine, que la commission extraparlementaire ne fera pas sienne cette conception mort-née. L'inspection purement mobile, je l'ai démontré, ne serait autre chose que l'inspection-fantôme! Elle ne pourra jamais prendre corps, et si, dans une heure d'égarement, quelqu'un osait solliciter pour elle un bill d'existence, j'ai trop foi dans le bon sens de mon pays pour douter un instant qu'il n'en perçât à jour la complète inanité! Cette larve restera dans les limbes!

Voilà mon opinion sur le contrôle mobile.

M. LE PRÉSIDENT. — Nous vous remercions de cette communication.

M. l'inspecteur en chef CHÂTELAIN. — Je vous ai dit que j'avais des chiffres et des documents à citer à l'appui de mes dires. J'ai, par conséquent, extrait de ma correspondance certains faits qui ne sont ni mystérieux ni secrets, et qui peuvent vous donner une idée de ce qu'est l'inspection. Je les ai énumérés dans un bordereau que voici :

. . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

A ces quinze dossiers est jointe une note sur la réforme maritime dont je vais vous donner lecture si vous le voulez.

M. LE PRÉSIDENT. — Très volontiers. Cela formera un dossier excessivement précieux.

M. l'inspecteur en chef Châtelain. — Une esquisse des réformes qu'appelle actuellement la marine ne peut être, à mon avis, qu'une conception synthétique, une grande vue d'ensemble dans laquelle apparaissent à la fois:

La constitution future de la flotte;

La constitution future des ports militaires et de tous les établissements maritimes du littoral;

Enfin, la constitution future du ministère de la marine à Paris.

Une pareille synthèse, pour être menée à bien, présupposerait d'abord un travail d'analyse considérable, dans lequel chaque rouage de l'organisme maritime serait étudié en détail et discuté, tant au point de vue rationnel qu'au point de vue historique.

Il n'y a pas, en effet, de bonne synthèse sans une analyse préalable. C'est une loi de l'esprit humain.

Sans doute, il est aisé d'indiquer *a priori* quelques principes qui doivent dominer la matière.

On peut dire, par exemple, avec le Conseil d'État de l'an VIII que la marine est essentiellement militaire et déduire immédiatement de là que son seul objectif doit être la guerre sur mer.

On peut rappeler que la loi de la division du travail est aujourd'hui une vérité acquise de la science économique et en inférer que toute organisation navale, dans laquelle cette loi est méconnue, est une organisation vicieuse.

On peut ajouter avec Stuart Mill que dans une administration publique bien réglée « toute fonction exécutive, supérieure ou subalterne, doit être le « devoir fixe d'un individu », de telle sorte qu'on sache clairement par qui chaque chose est faite et à qui chaque faute, chaque négligence, sont imputables.

Mais si exactes que soient ces idées, leur généralité même fait qu'on n'en aperçoit pas immédiatement toutes les conséquences et si elles peuvent servir de points de repère, elles sont loin de fournir tout de suite à l'esprit les solutions du problème cherché.

Ces solutions, il serait présomptueux, dans un travail comme celui-ci, lequel n'est qu'une œuvre hâtive, de prétendre les donner définitives et expresses dans leur formule d'application pratique. Sans s'interdire de s'appliquer quelque jour à une telle œuvre, le but que l'on poursuit dans la présente étude est beaucoup plus modeste. Ce que l'on voudrait aujourd'hui c'est simplement montrer comment le problème de la réforme maritime se pose, en faire sentir, pour ainsi dire, l'étendue et offrir, si l'ambition n'est pas trop grande, à la commission extraparlementaire de la marine, pour ses recherches actuelles, une orientation qui, jusqu'ici, semble lui manquer.

Que doivent être, dans un avenir prochain, les forces navales de la France et les relations de ces forces avec les arsenaux : telle est, à mon sens, la première question à résoudre. Elle est déjà fort complexe. Les auteurs de l'ordonnance de 1689 avaient compris que la réponse à y faire était intimement liée à la recherche d'une bonne organisation maritime. Le régime des flottes fait dans cette ordonnance l'objet de plusieurs titres. C'est un point qui fut perdu de vue en l'an VIII, quand le Gouvernement

consulaire édicta le règlement de réorganisation du 7 floréal. Les auteurs de l'ordonnance de 1844 sont tombés dans la même faute et elle nous a valu le système contre lequel tout le monde s'élève aujourd'hui, système où il semble que les arsenaux soient la chose principale et la flotte la chose accessoire !

Se figurer qu'on a organisé la marine, lorsqu'on a simplement réglé la division du littoral en arrondissements maritimes et fixé les attributions des chefs de service des arsenaux, c'est, en vérité, une vue bien courte ! A s'engager dans cette voie, on ne peut rencontrer que des escarpements et des fondrières. La grande route du progrès naval est ailleurs ! La flotte, il faut le reconnaître avant tout, n'est pas l'accessoire : elle est l'essentiel !

On présente d'ordinaire l'institution des préfectures maritimes comme étant désormais au-dessus de toute discussion. Le ministre Gougeard, qui n'était certes pas un esprit timide, s'y était lui-même trompé ! Et pourtant (c'est l'évidence), un des principaux effets des préfectures maritimes est de mettre les moyens d'action de nos escadres non pas entre les mains des commandants de ces escadres, mais entre celles des cinq autres vice-amiraux qui, en temps de guerre, comme en temps de paix, n'exerceront qu'un commandement à terre. Cet éparpillement des responsabilités fausse, dès le début, tout le système : il méconnaît le principe ci-dessus rappelé de Stuart Mill, d'après lequel toute fonction exécutive, supérieure ou subalterne, doit être le devoir fixe d'un individu. Il met dans les ports l'axe de l'organisation maritime, ce qui est contraire à toute logique comme aux leçons de l'histoire. La première réforme à faire, c'est de déplacer cet axe et de le porter à la mer !

Dans la conception que je me fais de la marine future, la flotte ne sera pas à la disposition des arsenaux ; mais les arsenaux seront à la disposition de la flotte !

En Méditerranée, toutes les forces navales, tant actives que de réserve, seront placées entre les mains du vice-amiral commandant en chef l'escadre ou plutôt l'armée navale de cette mer. Tous les établissements à terre, aussi bien ceux de France que ceux d'Algérie, de Corse et de Tunisie seront sous sa dépendance. Sur le littoral de l'Océan, il en sera de même. On y créera deux grands commandements à la mer ou bien un seul, suivant que la nécessité d'avoir dans le golfe de Gascogne une force navale distincte de l'escadre du Nord sera repoussée ou admise. Les chefs de division ou de station, ainsi que les commandants des navires isolés, qui sont en service dans les mers lointaines, auront également la haute autorité sur les centres de ravitaillement que la marine entretient dans ces parages.

En vue de satisfaire aux demandes de matériel que ces navires adressent périodiquement à la métropole, des approvisionnements spéciaux seront constitués dans les grands ports de commerce. L'administration locale en disposera conformément aux ordres du ministre.

Il n'est pas difficile d'apercevoir comment le système que nous venons d'indiquer se prêtera mieux que le système actuel aux conditions de la guerre navale. Remarquons d'abord que ce système ne saurait être taxé d'être un rêve inapplicable. Il se rapproche singulièrement de ce qui a existé dans le passé. Sous Louis XIV, le vice-amiral du Ponant commandait dans l'étendue de la mer Océane et le vice-amiral du Levant, dans l'étendue

de la mer Méditerranée. Leur autorité ne s'exerçait pas seulement à la mer et sur les vaisseaux armés, mais aussi, dans une large mesure, sur les établissements à terre.

« Le vice-amiral, disait l'ordonnance, commandera et donnera les ordres, « en l'absence de l'amiral, dans les ports de son Département » (Livre 1. Titre 2. Art. 4).

« Tous les ordres qui regarderont les actions militaires lui seront adres- « sés, lorsqu'il sera dans le port » (Livre 1. Titre 2. Art. 6).

« Le lieutenant général commandera et donnera les ordres en l'absence « de l'amiral et du vice-amiral, dans les ports et à la mer. Il aura inspection « sur tout ce qui regardera l'armement et le désarmement des vaisseaux. « Il assistera aux conseils de construction..... Les devis lui seront com- « muniqués. Il prendra garde qu'ils soient exécutés ponctuellement. Il « prendra connaissance des radoubs et tiendra la main à ce qu'ils se fassent « avec fidélité. » (Titre 3, *passim*.)

Ces textes établissent nettement que les officiers qui commandaient à la mer avaient anciennement le droit d'intervenir dans les opérations des ports. J'enregistre ce point à l'appui de ma thèse; je rappelle, en outre, que si le vice-amiral du Ponant et le vice-amiral du Levant n'existent plus, du moins avons-nous, d'une part, une escadre de la Méditerranée occidentale et du Levant, de l'autre, une escadre du Nord. La force des choses est plus puissante que le parti pris des hommes; elle fournit d'elle-même les éléments primordiaux de l'organisation future.

Une remarque importante est à faire ici. Dans le système que je préconise, le rôle qui incombera aux commandants en chef des forces navales de la Méditerranée et de l'Océan ne correspondra pas seulement au rôle que remplissent dans l'armée de terre les commandants des dix-huit corps d'armée. L'organe corrélatif des futurs amiralats en chef de la marine n'existe pas, en temps de paix, dans le Département de la guerre. Il n'y apparait qu'à l'heure de la mobilisation, lorsque les généraux en chef destinés à commander les armées en campagne assument la responsabilité suprême.

C'est qu'en effet, la marine et l'armée, en dépit de leurs caractères communs et des points de contact qui existent entre elles, ne doivent pas avoir une constitution identique. Sans entrer ici dans des considérations de stratégie navale qui dépasseraient notre compétence, je ne crois pas m'exposer à être argué d'hérésie, si j'affirme que la flotte française doit être en tout temps pourvue de tous ses rouages, aussi bien au point de vue militaire qu'au point de vue administratif, qu'elle doit, en un mot, être à l'état de mobilisation perpétuelle. Dans leur ouvrage sur les lois du nombre et de la vitesse, le commandant Z... et H. Montéchant s'expriment comme suit :

« Sur mer, le passage de l'état de paix à l'état de guerre doit être « instantané.

« Une des caractéristiques des prochaines luttes maritimes sera certaine- « ment leur soudaineté.

« Il n'est pas douteux, en effet, que le travail que l'on pourra exécuter « sans délai, la guerre à peine déclarée, sera un travail extrêmement pré- « cieux dans ses résultats; par exemple, l'arrêt du commerce maritime, la

« rupture des voies ferrées du littoral pour entraver la mobilisation de « l'ennemi, la destruction des sémaphores, docks, bassins de radoub, chan- « tiers de construction, etc.

« Celui des deux adversaires qui réussira le premier à exécuter ces opé- « rations aura déjà gagné moitié de la partie. »

On aperçoit aussitôt la conséquence des observations qui précèdent.

« La marine militaire de demain sera permanente; il lui faudra la « vitesse, le nombre, la puissance des armes. »

La marine militaire de demain sera permanente! Voilà dans cette citation l'idée essentielle qu'il convient de retenir. Elle est la justification même de l'idée émise plus haut sur la manière d'organiser le haut commandement dans les armées navales.

Les amiraux en chef de ces armées, aussi bien que les chefs des divisions navales opérant dans les mers lointaines, seront responsables vis-à-vis du ministre de tout le service maritime dans les mers et dans les ports soumis à leur commandement.

Le ministre leur déléguera ses pouvoirs administratifs dans les limites nécessaires, en sorte qu'ils le représenteront vis-à-vis des officiers généraux commandant en sous-ordre les escadres ou forces divisionnaires de toute dénomination.

L'amiral en chef sera assisté par un double état-major, lequel comprendra :

Une section naviguante attachée à la personne de l'amiral en chef et le suivant partout;

Une section à terre attachée aux cinq grands ports d'une manière permanente et chargée d'assurer, en tout temps le fonctionnement des magasins, des ateliers, des bassins, des docks, des hôpitaux, de l'inscription maritime si elle est conservée comme système de recrutement, des bâtiments en réserve, enfin de tous les services accessoires des arsenaux. L'autorité directe sur les chefs de service de ces arsenaux sera exercée par l'officier général de la marine, chef de la section d'état-major à terre, lequel aura, vis-à-vis de l'amiral en chef, la responsabilité d'un commandant en sous-ordre.

L'administration de la flotte active (escadre de première ligne, escadre de réserve et escadrilles auxiliaires) ne comprendra que deux services qui seront le service du commissariat et le service de santé.

L'administration des ports comprendra, outre les deux services qui précèdent, le service des constructions navales, le service de l'artillerie, le service hydraulique et le service des défenses sous-marines.

Chaque service sera autonome, mais subordonné au commandement.

L'administration intérieure des navires, le service de la réserve, le service des directions du port, ainsi que tous autres qui seront considérés comme établissements spéciaux, pourront être assujettis à des règles particulières s'il est reconnu, après étude, que le principe général de l'organisation des services ne peut leur être strictement appliqué, ce principe étant, comme dans l'armée de terre, que les attributions administratives se répartissent nécessairement en trois branches, savoir :

La direction;

La gestion ou exécution;

Et le contrôle.

Etant donné que les forces navales de l'avenir devront être, au point de vue administratif, absolument autonomes, et entièrement et à tous instants dans la main du chef appelé à les commander, il ne saurait être question de confier aux directions techniques la garde du matériel d'armement de ces forces, ni celles de leurs approvisionnements en matières consommables. Les magasins de ravitaillement des armées navales devront être complètement distincts de ceux qui appartiendront aux services d'exécution dans les ports. Les comptables qui seront chargés de ces magasins dépendront, pour le matériel ordinaire, du service du commissariat, assisté dans la mesure voulue par des agents techniques; et, pour le matériel médical, du service de santé.

Ici, sans doute, de nombreuses objections nous seront faites : Remettre au service de santé la charge de l'approvisionnement médical, c'est, dira-t-on, fort logique; mais remettre au commissariat la charge d'approvisionner la flotte de tous les autres articles, c'est plutôt un retour en arrière; c'est revenir, en quelque sorte, à l'institution condamnée du magasin général! Nous ne le pensons pas! L'autonomie des services techniques est, à nos yeux, un des points capitaux de l'organisation future, mais à une condition cependant, laquelle sera que les attributions des services techniques seront strictement limitées à ce qu'elles doivent être. Il n'y a pas, sur les escadres ou autres forces navales qui opèrent en mer, un service constitué du génie maritime, ni un service spécial de l'artillerie de marine, encore moins un service des travaux hydrauliques! Et s'il existe à bord des torpilles, elles sont confiées à des officiers, maîtres ou marins-torpilleurs qui sont brevetés à ce titre, mais ne forment pas, dans l'armée navale, une branche de personnel distincte! Dans ces conditions il ne peut qu'être désavantageux de confier les approvisionnements de la flotte à des services qui ne coopèrent qu'indirectement au succès des opérations actives. Les médecins de la marine, qui sont un corps naviguant et ont à bord un service parfaitement défini, sont fondés à en réclamer la direction; mais le matériel de manœuvre, de canonnage, de torpillerie, de voilerie, de charpentage, etc., ne saurait relever que de l'administration générale de la flotte, c'est-à-dire du commissariat opérant sous l'autorité du commandement et sous sa surveillance continue. Le véritable objet des services techniques doit être la réalisation du programme des constructions neuves. Il serait désirable que ces services pussent être détachés complètement du service de la flotte proprement dit et que, placés en dehors de la sphère des amiralats, ils dépendissent directement du ministre de la marine. Mais la nécessité de maintenir continuellement en état les navires de la flotte active s'y oppose. Il ne faut pas, nous l'avons déjà dit, que les navires soient à la disposition des ateliers, et le moyen le meilleur de parer à cet inconvénient est, semble-t-il, de mettre les services d'exécution dans la dépendance des amiraux qui, par position même, auront intérêt à ce que les navires en avaries soient réparés le plus rapidement possible et redeviennent disponibles pour eux dans le moindre délai.

Du reste, la distribution du service que nous indiquons, si elle ne permet pas de séparer complètement le service de la flotte du service des travaux, aura du moins cet avantage que leurs crédits respectifs seront administrés

par des ordonnateurs différents. Chacun de ces ordonnateurs défendra énergiquement sa dotation. Il y aura, dès lors, moins de risques que les fonds, votés par les Chambres en vue de dépenses d'entretien, soient appliqués en réalité à des constructions neuves et réciproquement. Le partage, que de bons esprits voudraient établir entre la flotte construite et la flotte en construction, sera ainsi réalisé au point de vue administratif. Toutes les fois, en effet, qu'un navire, déjà livré au service actif, aura besoin du concours des ateliers, le coût du travail devra être remboursé par le service du commissariat aux divers services d'exécution qui seront intéressés dans l'affaire.

Des considérations qui précèdent se dégage déjà, si je ne me trompe, le cadre d'une organisation future de la marine où les principes dominants que nous avons placés en tête de cette étude seraient, autant que possible, respectés.

La guerre sur mer serait bien l'objectif unique d'une organisation de ce genre.

La loi de la division du travail y gouvernerait tous les services et plus particulièrement les service d'exécution technique.

Les fonctions et les devoirs seraient partout nettement individualisés.

Deux ou trois amiraux en chef, sur les côtes de France, et au loin des chefs de division ou de station en nombre nécessaire tiendraient toute la marine dans leurs mains.

Grâce à la mobilité de leurs navires, ils pourraient facilement surveiller toutes les escadrilles locales, tous les centres de ravitaillement, tous les établissements à terre placés sous leur autorité. Leur responsabilité militaire serait sanctionnée par le Code de justice maritime; leur responsabilité administrative serait sanctionnée pécuniairement.

Les commandants en sous-ordre et les chefs d'état-major à terre seraient responsables, vis-à-vis des amiraux en chef, de l'administration de leurs escadres ou de celle des arsenaux qui leur seraient confiés.

Les chefs des divers services, tant à terre qu'à la mer, seraient directement responsables vis-à-vis de l'officier général qui commanderait la force navale divisionnaire ou l'établissement auquel ils seraient attachés.

Nulle part, si ce n'est dans l'ordre de la justice et de la discipline, où le respect des droits individuels impose une exception nécessaire, il n'y aurait de conseil ou de commission investis du droit de décider. Toute fonction exécutive serait le devoir fixe d'un individu. Je ne veux pas de conseils chargés d'agir, parce que, comme l'a dit spirituellement Bentham « les conseils sont des abris ». Ce que fait un conseil n'est l'acte de personne et personne ne peut en être responsable !

La direction ne participerait pas aux actes de la gestion qui lui serait soumise. Le contrôle ne prendrait part ni à la direction, ni à la gestion et ne relèverait que du ministre. Ce contrôle serait, du reste, à la fois mobile et résident, ainsi qu'il a été indiqué dans un autre travail.

Sa présence permanente dans les arsenaux et autres établissements du littoral, qui auraient une importance administrative sérieuse, deviendrait plus indispensable que jamais avec un régime où le haut commandement verrait sa puissance agrandie et où tous les services devenus autonomes pourraient développer en pleine liberté leurs forces productives.

Le contrôle devrait suivre avec une vigilance extrême toutes les fluctuations de l'approvisionnement de guerre. La bonne administration de cet approvisionnement est, en effet, dans la marine, d'une extrême difficulté. Les services techniques ont, à l'heure actuelle, une action prépondérante sur les variations de son niveau : c'est à eux qu'incombe, en première ligne, le soin de dresser les états de prévision, états que l'administration est chargée de vérifier, mais que souvent elle se borne à enregistrer sans mot dire ; c'est à eux qu'il appartient d'ordonnancer les délivrances et de prendre les soins de conservation nécessaires. Je crois ce régime dangereux, parce qu'il ne fait aucune part dans l'administration de l'approvisionnement au principal service intéressé qui est le service de la flotte. D'un autre côté, il ne semble guère possible de constituer un service autonome des approvisionnements sous la seule direction des officiers de marine. Ce rôle administratif n'est pas du tout leur fait. Le mieux est donc, comme on l'a proposé plus haut, de le remettre au commissariat des armées navales, quitte à remédier aux inconvénients de son incompétence technique par les meilleurs moyens que la pratique révélera. Dût-on être conduit, dans cette partie du service, à faire un peu fléchir la règle de l'autonomie soit au dépens de la spécialisation, soit au profit du commissariat, ce ne serait point un grand mal ! Cette règle peut très bien, en effet, n'être appliquée d'une façon rigoureuse que dans les services techniques à qui elle permet de développer leur maximum d'effort utile. Elle est moins indispensable pour un service administratif dont la subordination au commandement ne saurait jamais être trop étroite.

Les officiers de marine exerceront donc sur les magasins de la flotte active une surveillance technique continue. Ils seront pécuniairement responsables des mesures conservatoires qu'ils auront omis de provoquer. Leur intervention laissera du reste subsister tout entière la responsabilité du commissariat au point de vue administratif, c'est-à-dire au point de vue des prévisions à établir, ainsi que des mouvements d'entrée et de sortie à prescrire. Il appartiendra au contrôle de mettre, le cas échéant, l'une et l'autre responsabilité en cause.

Après cet exposé des grandes lignes suivant lesquelles une réforme de la flotte et des arsenaux nous apparait comme possible, il reste à faire entrevoir les modifications qu'elle serait susceptible d'entrainer dans l'organisation de l'administration centrale.

Disons tout d'abord que la nécessité de constituer cet organe central d'une manière fixe s'impose beaucoup moins que pour le reste du système. Chaque ministre a ses aptitudes particulières, ses procédés de travail à lui. Il en est de même des collaborateurs qu'il croit devoir choisir et ces considérations de personnes réagissent nécessairement sur la distribution du travail entre les différents bureaux du ministère. Il semble cependant que, tout en faisant leur part aux circonstances contingentes, il soit possible d'assigner à ce grand organe de coordination, que doit être le ministère de la marine à Paris, certaines règles fixes de fonctionnement qui répondent à des nécessités presque invariables.

Le droit de contrôle que, sous un régime parlementaire, les Chambres

ont à l'égard de toutes les administrations publiques, conduit tout d'abord à accepter, comme donnée première, l'idée que le portefeuille de la marine ne sera pas toujours remis à un amiral, mais qu'il pourra être souvent confié à un civil. De là résulte la nécessité de placer à côté du ministre un chef d'état-major général qui, sous l'autorité du chef du Département, mette dans la direction militaire la suite de vues qui y est indispensable. Le chef d'état-major portera la responsabilité des plans de campagne, des programmes arrêtés pour la composition de nos forces navales et de leur répartition sur toutes les mers du monde.

Quant à la direction administrative et financière du Département, le ministre ne doit la partager avec personne. Il convient qu'elle soit centralisée dans sa main par le seul intermédiaire de son cabinet.

Il paraît enfin logique que chaque grand service, tant de la flotte que des ports, soit représenté au centre du Département. Le commissariat, dont les attributions sont plus indissolublement liées que celles des autres services à la marche des armées navales et n'ont pas, du reste, un caractère technique, pourrait ne former qu'une simple section de la direction de la flotte, à laquelle ressortiraient avec lui tout le personnel naviguant (sauf les médecins) et le service des approvisionnements généraux des armées navales. Une direction dite « direction des ports » centraliserait le service des constructions navales et des travaux hydrauliques, tant au point de vue du personnel qu'au point de vue du matériel. Le chef de cette direction portera le poids de toutes les erreurs commises dans les plans de navires qu'il aura présentés à l'approbation du chef d'état-major général et au ministre.

Il y aurait en outre une direction d'artillerie, une direction du service de santé, un service central des défenses sous-marines.

Enfin, la direction actuelle de la comptabilité générale serait maintenue. Elle serait chargée, comme aujourd'hui, de rassembler les éléments des budgets et des comptes, de coordonner les résultats accusés par les écritures des différents services, enfin d'introduire l'unité dans la gestion financière du Département et dans la réglementation comptable.

Je ne m'arrête pas au service hydrographique et autres institutions secondaires.

Juxtaposé à cet ensemble et ne relevant que du ministre seul, le contrôle central ferait planer sur tous les services l'action d'un corps spécialement institué pour veiller au respect des lois, décrets et règlements.

Telle est dans son ensemble la conception que je m'aventure à soumettre aux membres de la commission extraparlementaire de la marine. Certes, je ne me dissimule pas que, présentée aussi sommairement, elle sera trouvée fort incomplète et ne pourra guère forcer les adhésions. Mais il est probable que, de longtemps, l'occasion ne me sera pas offerte à nouveau de parler devant la délégation des ports.

Je livre donc cette œuvre telle qu'elle est, aussi bien aux esprits chercheurs qu'aux appréciations de la critique. Parmi les solutions que j'ai cru devoir indiquer, il en est certainement plusieurs qui seraient sujettes à contestation.

Toute ma thèse suppose d'abord résolue une question qui, à l'heure

« confiée à un seul homme. Il est possible de donner le pouvoir réel à un « seul, en le pourvoyant (si besoin est, de conseillers dont chacun n'est « responsable que de l'opinion qu'il émet (Stuart Mill) .» Je n'ai pas fait voir comment ces idées pourraient trouver dans la marine de multiples applications.

J'ai passé sous silence les inspections générales des services techniques, la surveillance des travaux confiés à l'industrie, l'organisation du service dans les grands ports de commerce et dans les établissements hors des ports.

J'ai à peine effleuré la question de savoir comment chaque fonctionnaire pourrait être rendu garant de ses propres actes. J'ai laissé à deviner comment de l'autonomie de tous les services sortiront partout des responsabilités précises ; le chef du Département étant, lui, le premier responsable devant les Chambres, les grands chefs militaires, techniques ou administratifs, étant responsables devant le ministre et le plus infime employé des arsenaux étant responsable devant son chef direct.

Ce n'est pas que je n'aie point compris les inconvénients que de pareilles lacunes peuvent présenter dans un projet de réformes. Mais, je l'ai dit en commençant, mon intention n'a pas été de dresser un projet de ce genre qui fût achevé dans toutes ses parties. J'ai voulu seulement poser quelques principes et, en traçant le schéma d'une réorganisation possible de la marine, donner à comprendre l'immense complexité des problèmes qu'une pareille entreprise soulève.

Il m'eût été facile, si le loisir ne m'eût manqué, de développer plus longuement un thème qui, comme celui-là, se prêtait à des considérations de toute espèce. Mais à quoi bon ?

« L'essentiel, a dit Montesquieu, n'est pas de faire lire : c'est de faire penser ! »

Voilà ce que j'ai pu réunir ces derniers jours sur la question de la réforme, mais je me propose de faire un travail sur ce sujet et d'écrire une note sur l'organisation du travail dans les arsenaux ; elle donnera peut-être naissance à un ouvrage plus développé, mais j'attendrai d'avoir des loisirs pour y donner tous mes soins.

M. le Président. — La délégation vous remercie de ces renseignements. Ils formeront un dossier qui sera imprimé ; mais il y a dans la première note, que vous avez lue ce matin, certains passages qui visent des officiers généraux. Comme la délégation vous donne toute liberté pour les maintenir ou les enlever, voyez ce que l'intérêt de la paix vous commande de faire...

M. l'inspecteur en chef Châtelain. — Je ne tiens pas plus que cela à la publicité ; mais comme les attaques dirigées contre mon service ont été publiées, la commission d'enquête trouvera juste que les réponses à ces attaques le soient aussi, si l'on veut que la lumière se fasse.

M. le Président. — Les renseignements que vous nous avez donnés sont très précieux, mais nous ne voulons pas que leur publication puisse vous exposer à aucun ennui.

M. l'inspecteur en chef Châtelain. — Le ministre a dit de fournir à la commission tous les renseignements qu'elle désirerait. J'ai eu communica-

tion d'une déposition de l'amiral Vignes; il fallait bien que je réponde. Je désigne l'amiral Vignes, mais ce que je dis n'a rien de personnel. Nous ne sommes pas ennemis; nous n'étions pas d'accord, voilà tout. J'ajoute que j'ai toujours eu de très bons rapports avec l'amiral de Boissoudy et avec l'amiral Brown de Colstoun lorsqu'il était ici pour la première fois. Ces bons rapports dans le service continuent. Pour le reste, je me tiens en dehors.

La séance est levée à 5 h. 55 du soir.

*Les Secrétaires,*

MORIN, MOIGN.

*Le Président de chambre à la Cour des comptes, Président,*

BOUCHARD.

---

## ANNEXE I.

### Extrait d'un rapport en date du 9 août 1894, nº 197,

*au sujet de la comptabilité des travaux pendant l'année 1893, adressé au Ministre de la marine, sous le timbre du Contrôle central, par l'inspecteur en chef en service à Toulon.*

---

*Fonctionnement de la surveillance administrative.*

. . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

La comptabilité actuelle de l'application de la main-d'œuvre et des matières aux travaux ne pourrait donner de résultats sincères et véritables qu'à la condition que la surveillance administrative fût rigoureusement exercée.

Faute de cette surveillance administrative, elle ne fournit aucune garantie de véracité, puisqu'elle est tenue par les agents d'exécution eux-mêmes qui, à un moment donné, peuvent se trouver intéressés, pour des raisons différentes, à en modifier les termes.

C'est ce qu'avaient compris les auteurs du décret du 6 septembre 1888. Pour corriger ce qu'il y a d'anormal à faire établir les comptes par les services techniques eux-mêmes, ils ont imaginé une surveillance administrative de tous les instants, continue, dit l'article 9 du décret du 6 septembre 1888, se manifestant par des contre-appels *incessants*, des *visas répétés* sur les différents documents de la comptabilité, par la certification des feuilles d'ouvrage, par la certification des comptes des directions, et enfin par la formation du compte général du port.

Or, j'ai fait connaître dès longtemps au Département que cette surveillance administrative fait défaut à tous les degrés de la comptabilité.

Le Bureau des travaux n'a pas un personnel suffisant pour procéder à des contre-appels fréquents, pour se livrer à des vérifications éventuelles des feuilles d'ouvrage. La surveillance continue, reconnue indispensable, ne fonctionne donc pas. Les comptes des directions reposent uniquement sur les déclarations non contrôlées des écritures élémen-

taires; et le compte général du port, établi par le Bureau des travaux, n'est, comme j'ai déjà eu plusieurs fois l'occasion de le faire remarquer, que la copie, le calque des comptes des directions.

La certification apposée par le commissaire aux travaux sur ces derniers comptes est un visa de pure forme. Elle est donnée avant même que le Détail des travaux ait vérifié les feuilles d'ouvrage qu'il n'a même pas entre les mains à ce moment et dont il est bien empêché, par conséquent, de rapprocher les résultats avec les chiffres des comptes eux-mêmes.

J'insiste d'autant plus sur ce point que, je le répète, toute l'autorité, toute la sincérité du compte de la transformation est empruntée à la fiction de la surveillance administrative.

Il faut encore une fois rechercher ici les raisons de cet état de choses et, s'il y a lieu, les moyens d'y remédier.

Le Bureau des travaux comprend ordinairement, en dehors du commissaire placé à la tête de ce détail, deux sous-commissaires dont le temps est à peu près intégralement absorbé par le service des commissions (commissions de recettes de travaux, commissions de remises, commissions éventuelles), les recensements, la préparation des marchés et la surveillance des différentes sections entre lesquelles sont réparties les attributions du détail des travaux (marchés, liquidations, bâtiments armés, matériel en service). Cette simple énumération démontre l'impossibilité, pour un personnel aussi restreint, de procéder fréquemment à des contre-appels ou à des vérifications d'écritures élémentaires dans les ateliers. Ce n'est que par intermittence que le Bureau peut exercer ce contrôle, lorsque les circonstances permettent de lui affecter quelques aides-commissaires qui se trouvent occasionnellement à terre entre deux tours d'embarquement. Ce n'est pas là, on doit bien l'avouer, la surveillance continue que le décret a entendu organiser. Et comme l'exercice continu de cette surveillance est indispensable pour suppléer à la garantie que ne donnent pas les formes elles-mêmes de la comptabilité, les éléments de cette dernière se trouvent alors, *a priori*, contestables, douteux tout au moins.

Si le système actuel doit être conservé, il est de toute nécessité, pour être dans la vérité des choses, de relever les effectifs, à tous les degrés de la hiérarchie, dans une vaste proportion. A cette condition seulement, on aura l'assurance que la surveillance administrative pourra être exercée entière si, comme l'a voulu le décret sur la comptabilité des travaux, elle doit être autre chose qu'un contrôle intermittent fonctionnant parallèlement à celui de l'inspection. Il ne suffirait donc pas de renforcer de quelques unités le personnel de la surveillance administrative pour permettre au corps du commissariat de remplir la mission qui lui est tracée par les règlements. Or, la tendance ne semble pas être à l'augmentation des cadres, pour des raisons d'ordre budgétaire, qui ne permettent pas aux administrations de se doter d'une surveillance administrative suivant pas à pas ses assujettis. Organisé d'une façon complète, elle ne m'inspirerait encore qu'une confiance relative et je vais dire pourquoi :

Parmi les règles qui président au fonctionnement de l'administration française figure au premier rang le principe de la séparation des fonctions d'administrateur et de comptable. Au contraire, les fonctions d'administrateur et de contrôleur ne sont pas aussi incompatibles légalement. En fait, j'estime qu'elles doivent se contrarier.

J'ai pu me convaincre par une expérience déjà longue, et beaucoup d'autres l'ont déjà dit, sans doute, avant moi, qu'un fonctionnaire chargé à la fois d'attributions actives et d'attributions de contrôle s'appliquera toujours à exercer les premières aussi intégralement que possible et n'accordera toujours qu'une importance secondaire à sa mission de contrôle. Un administrateur sera disposé à passer l'éponge sur les irrégularités que pourra présenter un marché, si les fournitures ou les travaux qui en font l'objet sont urgents, et n'hésitera pas à considérer comme intempestive l'intervention de quiconque fera remarquer ces irrégularités. S'il s'agit d'une liquidation, la manière d'envisager les

choses sera la même. Le service administratif acceptera les imputations inexactes de la dépense qui lui seront proposées, ou des justifications élémentaires obscures ou entachées d'irrégularités. Ce côté de la question peut le toucher, mais ne le domine pas. Son but principal, sinon unique, est d'assurer, dans les délais réglementaires, la liquidation de la fourniture ou de l'entreprise. En matière de payement de salaires, il en va de même. Le Bureau des travaux expédie les mandats à la hâte, sans vérifier les casernets de solde, ni s'assurer de la concordance de ces documents avec les carnets n° 2, parce que son unique souci, que je comprends au reste, est de ne pas retarder les opérations du payement à faire. Pour rester sur le terrain même de la comptabilité des travaux, le surveillant administratif, lorsqu'il recevra les comptes des directions pour les centraliser s'inquiétera uniquement de ne pas en différer l'envoi à Paris. Il s'empressera toujours, même avec un personnel aussi nombreux qu'on voudra, d'en reporter les résultats dans le compte général du port, sans avoir opéré la vérification des feuilles d'ouvrage qu'il certifie et dont il garantit par conséquent l'exactitude. Il est à noter, incidemment, que les comptes des directions, non plus que le compte général, ne sont visés par le contrôle local. Mon service en avait cependant demandé verbalement, puis par écrit, la communication, cette année, pour y puiser divers renseignements se rapportant aux constatations qu'il avait faites antérieurement, mais il n'a pu l'obtenir en raison de la précipitation avec laquelle tous ces documents ont été certifiés et centralisés au Bureau des travaux puis expédiés à Paris.

Quoi qu'il en soit, les services d'administration comme les services d'exécution, auront inévitablement eu en vue le succès final de leurs opérations. Faire vite et bien est l'objectif qu'on se propose certainement, mais au besoin la régularité deviendra une considération secondaire en présence de l'urgence ou de toute autre circonstance spéciale et même de la simple préoccupation de conduire une opération à bonne fin.

On ne s'explique pas autrement le peu d'intérêt que le service technique semble attacher aux choses de la comptabilité. Lorsqu'au lieu d'avoir à répondre de sa gestion devant une autorité hiérarchique, il a l'obligation d'en produire les résultats à une assemblée d'actionnaires, il est bien certain que la comptabilité est sincère, claire et fertile en renseignements de toutes sortes. Mais on conçoit que s'il n'y aperçoit aucun intérêt immédiat, l'ingénieur n'accordera toujours que peu d'attention à la comptabilité. Son esprit, absorbé par les conceptions les plus savantes et les plus ingénieuses dans l'art de l'architecture navale, sollicité par les problèmes les plus compliqués et les plus délicats, préoccupé de rechercher les meilleurs moyens de réaliser ses plans et ses projets, se refusera toujours à reconnaître l'utilité de la comptabilité dans une industrie d'État qui ne fait pas commerce de ses produits. En d'autres termes, les préoccupations d'ordre technique l'intéresseront toujours, mais les questions de comptabilité le laisseront indifférent, à moins qu'il ne s'agisse peut-être d'atténuer ou d'effacer les conséquences d'un travail parfois mal conçu et exécuté dans des conditions onéreuses.

Les principes sur lesquels on a basé l'organisation et la comptabilité des travaux de la marine me paraissent constituer autant d'erreurs. Le premier, qui consiste à laisser au service technique la direction de la comptabilité, enlève aux écritures le caractère indiscutable de sincérité qu'elles doivent avoir; le second, dont l'objet n'est autre, en définitive, que de remédier aux inconvénients du premier, n'est à son tour qu'une fiction.

### *Nécessité d'une réforme dans le mode de comptabilité.*

Une organisation qui n'aurait pas donné les avantages qu'on en avait espérés et qui surtout aurait eu des effets absolument opposés à ceux qu'on en attendait serait appelée à disparaître. Selon moi, la question est mûre, archi-mûre. A en retarder la solution, on s'exposerait, je le crains, à ce que les améliorations projetées ne répondissent plus aux besoins du moment choisi pour leur réalisation, parce que, en administration, rien ou presque rien n'est absolu, et que telle réforme, aujourd'hui indispensable, peut

devenir sans effet ou même nuisible, si elle est remise à une époque plus ou moins éloignée.

La surveillance administrative, telle qu'on l'a comprise jusqu'à ce jour, et si ingénieusement réglementée qu'on puisse théoriquement l'imaginer, n'est pas une conception pratique à notre époque (pas plus d'ailleurs, je ne crains pas de le dire, pour les services du personnel que pour les services du matériel), à supposer même que ce système ait jamais donné des résultats satisfaisants. C'est une utopie que de croire à l'efficacité d'une surveillance administrative, si puissamment outillée qu'on la suppose, qui consiste à recommencer et à certifier des millions d'opérations. Il faut, selon moi, chercher un remède à l'état de choses actuel dans l'organisation d'une comptabilité fonctionnant en quelque sorte automatiquement, saisissant les faits immédiatement et irrévocablement, c'est-à-dire rendant impossibles toutes modifications ultérieures; dans le jeu des responsabilités qu'on a parfois définies, mais qu'on n'a jamais actionnées, du moins à ma connaissance; dans l'utilisation sincère et étendue d'un contrôle indépendant, dégagé de toute attribution administrative, qui aurait pour unique mission de renseigner le Département sur la marche des services et de lui signaler les améliorations dont les différentes parties de l'administration et de la comptabilité paraîtraient susceptibles.

Ce n'est qu'à ces conditions que le programme de la commission mixte chargée d'élaborer le décret du 6 septembre 1888 sera réalisé et qu'on obtiendra des comptes clairs, méthodiques et détaillés, dont l'exactitnde et la sincérité ne puissent être suspectes.

Une dernière remarque pour terminer. Est-il nécessaire d'avoir deux services distincts et indépendants, l'un chargé d'approvisionner et le second de transformer? Certains esprits ont cru, et c'est un principe en vigueur dans notre administration, que les services techniques seraient de mauvais acheteurs et auraient des tendances à constituer des approvisionnements exagérés.

La question mérite d'être examinée à ces deux points de vue. Si l'on peut concevoir que les services d'exécution soient parfois entraînés à faire un emploi très large, excessif même, du matériel mis à leur disposition en vue des travaux, on n'aperçoit pas l'intérêt qu'ils auraient à ne pas rechercher des conditions de bon marché dans leurs achats. Ils seraient, au contraire, les premiers intéressés, il semble, à retirer le plus de profit possible de leurs crédits-deniers. Ils possèdent, en outre, la compétence technique qu'on peut considérer comme essentielle dans beaucoup de cas. En fait, d'ailleurs, personne n'ignore que ce sont les directions elles-mêmes qui discutent avec les fournisseurs, non seulement les conditions techniques, mais aussi les conditions économiques des marchés.

Il semblerait donc que, de ce côté, le principe de la contradiction entre un service chargé d'approvisionner le matériel des travaux et les agents d'exécution n'ait plus sa raison d'être.

Pourrait-on dire enfin pour quel motif ce système, jugé indispensable en ce qui concerne les services des constructions navales, de l'artillerie, des défenses sous-marines, des travaux hydrauliques, des hôpitaux, n'est pas appliqué au service des subsistances? Car, si je ne m'abuse, le commissaire aux subsistances, au contraire de tous les autres directeurs de travaux, sans exception, est à la fois administrateur et directeur de travaux. Il s'approvisionne lui-même des matières nécessaires aux travaux qu'il est appelé à faire exécuter ensuite sous sa direction et sa surveillance.

Comme on le voit, le principe de la contradiction n'a rien d'absolu.

J'estime également que le principe contraire, déjà appliqué dans la pratique, n'aurait pas pour conséquence la constitution d'un approvisionnement supérieur aux besoins. Cet inconvénient paraît avoir été rendu à peu près impossible par l'ensemble des prescriptions qui régissent la question : interdiction de dépasser le maximum ou de se tenir au-dessous du minimum déterminé par la loi de finances, obligation de produire, à des

époques périodiques, des états faisant connaître les excédents aux besoins et leurs causes. Ces prescriptions, si l'on y tient la main, bien entendu, sont suffisamment efficaces pour empêcher tout abus sous le double rapport de l'importance et de l'assortiment des quantités approvisionnées. A leur défaut, je crois pouvoir encore avancer que le principe de la contradiction dont on parle devrait disparaître le jour où la comptabilité des travaux, tenue rationnellement, pourra fournir des renseignements détaillés, méthodiques, clairs, indiscutables en un mot sous tous les rapports. Au lieu de n'y trouver, comme aujourd'hui, et encore très imparfaitement, comme je crois l'avoir démontré, que l'indication suivant les divisions de la nomenclature des travaux, de l'emploi d'une valeur déterminée de matériel, on y pourrait apprécier aussi, par l'examen complet des prix de revient de chaque travail, les conditions économiques des acquisitions de matériel faites en vue des travaux. On ne perd pas de vue, en ce moment, que les matières sont, en principe, appliquées aux travaux avec leurs prix officiels, mais rien n'empêche de supprimer ce procédé empirique qui n'est déjà plus suivi dans l'établissement des comptes des constructions neuves.

En principe, il faut voir, dans une comptabilité publique, autre chose qu'un moyen de prouver que telles valeurs en deniers ou en matières ont été dépensées, il faut aussi qu'elle permette au ministre de se rendre compte que les matières mises en œuvre, en ce qui concerne les travaux, par exemple, ont été approvisionnées à bon compte et appliquées économiquement. Et c'est précisément, j'en ai la ferme conviction, parce que notre comptabilité des travaux ne peut donner actuellement ces renseignements que la distinction entre les services d'approvisionnement et les services transformateurs a pu subsister aussi longtemps dans les règlements de la marine, contrairement à ce qui se passe dans notre autre département militaire, le ministère de la guerre. En sorte qu'on peut dire, c'est à quoi je tendais et par là que je vais terminer, que l'application faite, dans l'espèce, du principe de la contradiction, repose uniquement sur les imperfections que présentent l'organisation et la comptabilité des travaux de la marine, telles qu'elles ont été arrêtées par le décret du 6 septembre 1888. Il ne faudrait pourtant pas, pour maintenir une maxime surannée et parce qu'elle aurait pour elle l'autorité de la tradition ou sauvegarderait certains intérêts particuliers, d'ailleurs très respectables et dignes de toute la sollicitude du ministre, ou qu'elle ménagerait certaines situations acquises, il ne faudrait pas, dis-je, laisser se perpétuer un système d'administration certainement très coûteux et qui constitue, dans mon opinion, un obstacle à toutes les améliorations que réclame si instamment la comptabilité, à ce point qu'un ancien ministre de la marine, M. Gougeard, a pu dire, avec autant de sévérité que de justesse « Non seulement la marine ne rend pas, à proprement parler, de comptes aux contrôles extérieurs, mais elle ne s'en rend pas à elle-même. »

Telles sont, Monsieur le Ministre, les considérations qu'il m'a paru utile de vous présenter au sujet et à l'occasion de la comptabilité des travaux. Elles heurtent peut-être les idées communément reçues ; mais je vous serais obligé de n'y voir que l'expression d'une opinion sincère, impartiale, libre de toute préoccupation personnelle de carrière, uniquement déterminée par l'amour du bien public et par le ferme dessein de voir améliorer le service de la marine dans une branche des plus défectueuses où ce service serait, à mon avis, éminemment perfectible.

Signé : CHÂTELAIN.

# ANNEXE II.

## Fonctionnement de l'inspection des services administratifs au port de Toulon.

---

*L'inspecteur en chef Châtelain à M. le Ministre de la marine.*
(Contrôle central), Paris.

Toulon, le 7 juin 1894.

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous adresser six cahiers d'inspection (nos 48, 54, 60, 64, 70, 76 de 1894) contenant diverses observations présentées par le contrôle local.

Les unes ont trait à des dépenses engagées sans l'intervention de l'inspection ; d'autres avaient pour objet d'introduire dans certaines liquidations plus de méthode et de clarté ; enfin, des représentations ont dû être faites au sujet de modifications apportées aux dates de procès-verbaux de recette de travaux, et qui ont eu pour effet d'éluder la règle de la spécialité des exercices. Le cahier n° 76, de son côté, fait l'objet d'une communication particulière par lettre du 7 juin 1894 n° 182 (Contrôle central).

Je ne discuterai pas à nouveau ces questions qui me paraissent avoir été traitées dans les cahiers eux-mêmes avec tous les développements qu'elles peuvent comporter. La légitimité de nos observations ne paraît même pas avoir été contestée et je ne suis conduit à entretenir le ministre de ces affaires qu'en raison de l'intérêt qui s'attache à ce que le Département n'ignore pas les difficultés passagères que l'inspection peut rencontrer dans l'exercice de ses attributions.

Les réflexions dont M. le préfet maritime a émargé nos observations ne sont pas de nature, je le crains, à faciliter l'action du contrôle. Les divers services du port ne pourraient que persévérer dans leurs errements, si l'autorité supérieure locale, informée des irrégularités qu'ils ont pu commettre, ne trouvait d'autre sanction à nos critiques que des appréciations désobligeantes pour les fonctionnaires de l'inspection qui accomplissent consciencieusement leur devoir.

« Je recommande encore, dit l'amiral Vignes (cahier n° 60), de se conformer aux « règlements de manière à éviter une pareille correspondance qui prend des proportions « énormes et réellement nuisibles au bien du service.

« Il me paraît qu'il faut tâcher d'être sans reproche, sous peine de voir les affaires de « plus en plus entravées par les exigences de l'inspection. »

Dans l'affaire où l'inspection établissait que des constatations erronées avaient été consignées dans des documents officiels, M. le préfet maritime a recommandé d'éviter, à l'avenir, les irrégularités signalées, non pas, semblerait-il, parce qu'elles sont reprochables, mais parce qu'elles peuvent motiver les observations de l'inspection.

« Il faut éviter les irrégularités, a dit le préfet, même quand elles ont pour but l'in- « térêt évident du service. »

Sans m'attarder à rechercher l'intérêt qu'il peut y avoir à enfreindre les règles établies, je ne saurais taire que, à mon avis, cette manière de voir peut entraîner les conséquences les plus fâcheuses.

Elle autorise, en quelque sorte, les chefs de service à se croire juges des cas dans lesquels les règlements méritent d'être appliqués sans nuire aux nécessités de l'action.

C'est peut-être ici le lieu de citer les recommandations contenues dans une dépêche ministérielle du 3 novembre 1888 (État-major général) :

« Rappeler à leurs chefs de service, officiers et employés qu'ils [illegible] chaque fois que je [illegible] qu'il est [illegible], mais que je [illegible] abandonner à toutes les conséquences de leur acte ceux, à quelque degré [illegible] qu'ils appartiennent, auxquels un manquement aux règles établies pourra être imputé.

« Je n'admettrai aucune excuse, lorsqu'ils auront agi contrairement aux [illegible] qui leur ont été [illegible], surtout quand ils auront cru devoir substituer [illegible] leur propre [illegible], au texte précis des instructions données [illegible]. »

Si ces recommandations n'ont rien perdu de leur valeur, il est permis [illegible] je suis d'accord avec les intentions du ministre, lorsque je requiers [illegible] règles qui n'ont pas cessé d'être en vigueur.

L'autorité supérieure locale a certes le droit de prendre sous sa responsabilité des décisions dérogatoires aux règlements. On peut concevoir, à la rigueur, des conjonctures dans lesquelles la règle pourrait fléchir devant les nécessités du moment; mais, d'abord, tel n'est pas le cas, et je crois pouvoir avancer, en outre, que [illegible] de correspondre avec le centre rendra ces occasions excessivement rares.

Il est incontestable, également, que de nouveaux besoins peuvent rendre nécessaire, à un moment donné, un remaniement de la réglementation existante.

Il n'en convient pas moins de continuer à observer les règles en vigueur, sauf pour ceux qui les appliquent, à en démontrer les imperfections et en demander le changement.

En un mot, et c'est à peine si j'ose formuler une vérité aussi élémentaire, la loi, tant qu'elle n'a pas été abrogée, veut être obéie.

Les services contrôlés ont toujours supporté impatiemment l'intervention de l'inspection.

Cette tendance ne saurait évidemment que s'exagérer, si M. le préfet maritime ne trouve pas d'inconvénient à révéler à ses subordonnés qu'il juge nuisible à la marche des affaires et considère comme des exigences les observations du contrôle, et croit pouvoir me conseiller, comme il l'a fait, en présence des chefs de service réunis, de modérer mon zèle et celui de mes collaborateurs.

Dans ces conditions, la position de l'inspecteur en chef devient très délicate. Persuadé que l'appui moral du ministre ne fera pas défaut à son organe direct de contrôle, je peux regretter d'être privé de l'approbation de l'autorité supérieure locale, mais je serais plus à l'aise, pour exercer mes attributions, si sa neutralité m'était assurée.

Chargé de signaler toutes les irrégularités que je rencontre, quelles que soient leur nature et leur importance, je ne crois pas qu'il m'appartienne de faire un départ entre elles, attendu que celles mêmes qui paraissent ne présenter qu'un intérêt secondaire sont susceptibles, par leur répétition et leur continuité, de nuire plus au bon fonctionnement du service que d'autres irrégularités plus importantes mais isolées. Dans tous les cas, il conviendrait que je demeurasse juge de l'opportunité de formuler ou non des observations, selon le cas.

Il va de soi, en effet, que les contrôlés n'attacheront toujours qu'une portée insignifiante aux irrégularités relevées contre eux.

Je ne m'explique pas autrement le peu de considération accordée aux observations que mon service a consignées dans les cahiers nos 48 et 54, à propos de faits dont on ne saurait cependant nier l'excessive gravité à tous les points de vue.

Il semble pourtant qu'au lieu de proclamer contraire au bien du service l'intervention de l'inspection, il y aurait intérêt à tirer d'autres conclusions des résultats constatés par nos investigations. Si, malgré les moyens restreints dont elle dispose, l'inspection découvre déjà des erreurs aussi fréquentes, n'est-il pas rationnel de conclure que, ne pouvant examiner qu'une minime fraction des affaires qui lui sont soumises, elle n'en

certainement pas en mesure d'atteindre toutes les erreurs possibles, et ne conviendrait-il pas, dès lors, pour prévenir même celles qui échappent à notre vigilance, de prêter plus d'attention à celles que nous avons pu saisir ?

Il ne dépend pas du contrôle local, on le comprendra, que ses observations soient moins multipliées. Leur fréquence est évidemment en rapport direct avec le nombre des irrégularités constatées qui peuvent s'expliquer, au reste, tant par le chiffre considérable d'affaires administratives qui se traitent au port de Toulon, que par la tendance des services d'exécution, à persévérer dans les mêmes errements, même après qu'on leur en a démontré le côté défectueux.

Nous sommes donc parfois obligés de répéter les mêmes observations.

Si leur utilité pouvait être mise en doute, je vous demanderais, Monsieur le Ministre, de vous faire représenter, avec leurs annexes, les rapports annuels de l'inspection du port. Non seulement vous y constaterez dans quelle mesure l'inspection locale contribue à maintenir l'ordre et la régularité dans les opérations administratives ; mais, de plus, vous pourrez vous convaincre par des résultats matériels, tangibles en quelque sorte, du rôle économique du contrôle permanent.

Je reconnais volontiers qu'il serait préférable que les divers services fonctionnassent dans des conditions d'ordre, de régularité et d'économie telles que l'inspection n'eût plus à formuler d'observations. « Le contrôleur, disait l'amiral Truguet, est la sentinelle du Gouvernement. Son silence doit inspirer la sécurité. »

Cet idéal est difficile à atteindre, par cette simple raison que tous les hommes sont sujets à l'erreur.

Je désirerais vivement, quant à moi, témoigner par mon silence de la marche parfaitement régulière des services administratifs du port. Encore conviendrait-il que mon silence ne me fût ni conseillé ni inspiré localement, sous peine de ne présenter pour le Département que la garantie d'une sécurité illusoire.

Aussi longtemps que des manquements à la règle se produiront, l'inspection doit au ministre, et se doit à elle-même de les signaler « sans retard, sans faiblesse, sans réticence ».

Elle cesserait d'avoir droit à votre confiance si elle pouvait être soupçonnée un seul instant de s'associer par son silence aux erreurs et aux fautes de ses assujettis, en se prêtant à une équivoque qui consisterait à laisser croire que le contrôle continue à fonctionner dans les ports, alors qu'en réalité il n'existerait pas.

« La mission du contrôle, dit une circulaire du 30 avril 1848, grave en tout temps, est devenue plus grave encore sous le gouvernement républicain, dont les doctrines repoussent toute prodigalité, toute fiction, tout acte enfin qui ne serait pas de nature à subir l'épreuve de la publicité. »

Je ne conçois pas autrement le rôle de l'inspection des services administratifs, et c'est pour ce motif que je n'ai pas hésité à vous faire part des circonstances difficiles que traverse actuellement le service du contrôle au port de Toulon.

Le décret organique de l'inspection, en date du 12 janvier 1853, dispose, dans son article 5, que l'inspecteur en chef ne relève, pour l'exercice de ses fonctions, que de l'autorité du ministre de la marine, avec qui il correspond directement.

Le même acte énonce encore que l'inspecteur en chef requiert près des chefs de service, et, s'il est besoin, près du préfet maritime, l'exécution ponctuelle des lois, décrets, règlements et ordres ministériels.

Quel que soit l'esprit de conciliation dont je m'efforce d'être animé, quelle que soit la modération que j'apporte à l'exercice de mes fonctions, j'estime que j'aurais méconnu le premier devoir de ma charge en recherchant ou en acceptant des directions de la part de l'autorité supérieure locale.

La difficulté pour l'inspection n'est pas de faire son devoir, mais de connaître au juste ce qu'on attend d'elle et à quel but tendent ses efforts.

Si l'on imposait au contrôle, directement ou indirectement, le silence et l'inertie,

l'administration pourrait peut-être soustraire momentanément ses actes à toute critique intérieure ; elle n'échapperait, malgré tout, ni aux censures des contrôles extérieurs, ni aux responsabilités qui sont dans la nature des choses.

Mais, si le contrôle était paralysé ou rendu stérile pour une cause quelconque, le ministre, uniquement informé par les agents responsables de l'exécution de ses ordres, éprouverait plus d'embarras à saisir les actes de ses subordonnés, aux divers degrés de la hiérarchie.

Ce serait là une conséquence, et non la seule, à redouter de toute entrave qu'on apporterait au libre fonctionnement d'une institution essentielle, qui doit avant tout être indépendante des services d'action pour produire les bons résultats qu'on est en droit d'attendre de son exercice normal.

Le contrôle concourt avec tous les autres services du port à une même œuvre utile ; le développement et la prospérité de notre établissement naval. Mais, ce qui est vrai également, c'est que chaque service emploie des moyens différents pour atteindre le même but, attendu que les services d'action envisagent uniquement le succès final de leurs opérations, tandis que l'inspection en apprécie surtout le côté économique.

L'inspection doit rester maîtresse de ses procédés d'investigation, tels qu'ils sont tracés, de l'opportunité et du choix de ses critiques, si l'on veut qu'elle réponde au but de sa création, sauf à répondre à son tour de ses actes devant le ministre, son seul uge.

Aussi longtemps qu'un contrôle local, indépendant de toute action administrative, fonctionnera régulièrement et en permanence dans les ports et arsenaux de la marine (qui sont les plus vastes usines d'État que la France possède), on peut être assuré, malgré la faiblesse numérique de ce service, que rien d'important n'échappera à la connaissance du ministre, dans le domaine limité ouvert à nos investigations.

Il suffit que nous recevions, dans ce but, les instructions et l'appui qui nous sont nécessaires.

Le danger de toutes les solutions qu'on pourrait proposer, à l'encontre d'un contrôle autonome et indépendant, est tellement manifeste qu'il est impossible de le méconnaître, si l'on veut bien se rappeler que, dès son origine, le contrôle a été organisé dans l'intérêt même de la responsabilité du ministre, et en vue d'assurer le bon fonctionnement des services.

Que les assujettis à ce contrôle s'en plaignent et voient en lui une institution gênante, c'est là un fait trop humain pour s'en étonner ; mais que les observations les plus justes, les mieux fondées et les plus solidement documentées puissent être comparées à l'évocation d'affaires fâcheuses, sur lesquelles il aurait été préférable de se taire et dont on aurait plus volontiers supporté l'ignorance, c'est là une manière de raisonner et d'envisager le devoir et la responsabilité qui n'est pas la mienne.

A moins donc d'instructions contraires, je continuerai à suivre la seule ligne de conduite qui m'est tracée par les règlements et que j'ai suivie dans tous mes actes, ainsi qu'en témoigne ma correspondance officielle avec le Département, pour l'exercice et dans la limite de mes attributions.

Que nos observations ne soient ni appréciées, ni bien accueillies de ceux à qui elles sont adressées, on le comprend sans peine ; on comprendrait moins que nous fussions reprochables de les avoir formulées, sous prétexte que leur nombre et leur fréquence ne sont pas goûtés des contrôlés.

En se conformant aux règlements, comme l'a recommandé M. le préfet maritime aux services placés sous ses ordres, ceux-ci éviteront les observations du contrôle ; en reconnaissant le bien-fondé de nos remarques lorsqu'elles sont justes, ils couperont court à une correspondance qui ne se poursuit, le plus souvent, que par la persistance qu'on met à nier l'exactitude de nos constatations ou à s'élever contre les conséquences qui en découlent et que nous sommes amenés à tirer des faits eux-mêmes.

Quant aux règlements dont l'application serait de nature à contrarier la bonne exécu-

tion du service, la nécessité s'impose, si, toutefois, il s'en rencontre, de les reviser dans le plus bref délai possible, et la première réforme à entreprendre devrait être celle-là ; mais les règlements, du moins ceux qui nous occupent en ce moment, ont été adoptés le plus généralement pour garantir le bon emploi des deniers de l'État; on n'aperçoit donc pas comment, en les observant, on pourrait s'exposer à des inconvénients, alors que les ministres qui en ont ordonné l'adoption ne s'en promettaient que des avantages.

Les lois et les règlements, dans une administration bien conduite, ne sauraient s'appliquer, par intermittence, au gré des agents d'exécution ; il convient, dès lors, que les agents du contrôle en rappellent l'existence, lorsqu'on tend à les oublier ou à s'en écarter.

Ce rôle de vigilance qui n'incrimine ni les personnes, ni les intentions, est bien le nôtre; nous avons besoin, pour l'exercer librement et en toute indépendance, d'être soutenus en haut lieu, car il est de l'essence même de notre service de s'exposer à des inimitiés redoutables.

En tout état de cause, le service central ne pourra être avisé des faits qui doivent éclairer ses décisions que si notre intervention n'est pas de pure forme et si l'on nous permet de descendre au fond des choses ; car, pour bien surveiller l'emploi judicieux des crédits de la marine, le rôle d'un contrôle indépendant est essentiel et doit être préventif, quoi qu'en puissent penser ou dire ses détracteurs.

Signé : CHÂTELAIN.

---

## Fonctionnement de l'inspection des services administratifs du port de Toulon.

Paris, le 22 juin 1894.

Monsieur l'Inspecteur en chef,

J'ai pris connaissance avec intérêt, de votre lettre n° 182, du 7 de ce mois, par laquelle vous m'entretenez du fonctionnement de l'inspection des services administratifs au port de Toulon et vous me rendez compte de certaines difficultés rencontrées par le contrôle local.

J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'il n'est pas dans mes intentions de restreindre, en quoi que ce soit, les attributions de l'inspection des services administratifs, telles qu'elles résultent des actes en vigueur ; je considère le contrôle comme indispensable aux intérêts du Département, et je suis certain que cette opinion est également celle des représentants du ministre, dans les arrondissements maritimes.

Vous rechercherez donc, le plus possible, auprès des autorités locales, la solution des questions soulevées par votre service ; je vous saurai gré de la modération avec laquelle vos observations seront présentées ; mais, dans le cas où, n'ayant pu obtenir satisfaction sur place, vous jugerez nécessaire d'en saisir le ministre, vos communications recevront, après un examen attentif, la suite qu'elles me paraîtront comporter.

Signé : Félix FAURE.

---

## ANNEXE III.

### Au sujet de l'exercice des attributions du contrôle permanent.

Toulon, le 25 septembre 1894.

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous adresser copie d'une lettre que j'ai écrite à M. le vice-amiral commandant en chef, préfet maritime, sous la date du 14 septembre courant. Dans cette lettre, je me plaignais de n'avoir pas reçu, en temps utile, communication de diverses décisions de l'amiral Vignes autorisant des achats sur le chapitre 24 dont la situation obérée méritait d'être surveillée d'une façon toute particulière. Mes représentations sont restées sans réponse ; je ne puis, en effet, considérer comme en tenant lieu la transmission qui vient de m'être faite, le 17 septembre, sous un bordereau conforme au modèle joint [1], des quatorze décisions qui avaient motivé ma lettre et qui s'échelonnent, à divers dates, entre le 13 août dernier et le 10 du mois courant. Tous les achats prescrits sont, à l'heure actuelle, en cours d'exécution : l'action préventive de l'inspection aura donc été dans l'impossibilité de s'exercer efficacement pour toute cette série d'opérations ordonnées à mon insu, et leur examen ne présente plus pour moi qu'un intérêt rétrospectif.

Je vous ai déjà signalé, Monsieur le Ministre, par lettres des 23 août et 15 septembre, le silence par lequel l'amiral Vignes avait accueilli plusieurs observations présentées par mon service.

Il est impossible, au moment où cet officier général va quitter le commandement du cinquième arrondissement maritime, de vous laisser ignorer la situation difficile qu'il m'a faite pendant l'exercice de ses fonctions.

Peu de temps après son arrivée au port, son attitude, nettement opposée à l'inspection, s'est traduite par des appréciations désobligeantes du rôle que j'exerçais, — et ces appréciations, les chefs de service de l'arsenal ont été mis à même de les connaître.

Diverses dépêches ministérielles sont heureusement intervenues, d'où il résulterait que l'action du contrôle n'apparaissait pas sous le même jour au chef du Département.

L'amiral a adopté alors une autre règle de conduite, non pas pour me prêter l'appui sur lequel j'aurais cru être en droit de compter ni pour se rapprocher de la neutralité impartiale qui est dans la nature de ses fonctions; mais pour substituer à la critique ouverte et à l'hostilité manifeste une opposition silencieuse qui ne me semble pas plus acceptable. J'ai la conscience que toutes les fois que j'ai présenté, dans la forme pres-

[1] La présente lettre était déjà écrite lorsque le renvoi que j'ai fait de ce bordereau à la préfecture a donné lieu à un incident. Dans la colonne « observations » de ce bordereau qui, je le répète, constitue la seule réponse faite à ma lettre du 14, j'avais cru pouvoir insérer la note de service qui y figure. L'amiral s'est formalisé de ce procédé et, par deux lignes tracées au crayon, m'a fait savoir qu'il n'acceptait pas l'observation ainsi présentée. Je lui ai donné immédiatement satisfaction par une lettre dont l'ampliation est jointe. L'incident, je crois, ne comportera pas d'autre suite ; je n'y attache, pour ma part, aucune importance et je ne discuterai pas le point de savoir si, même en admettant que je me sois trompé, mon erreur a été relevée dans la forme où elle devait l'être. Le fait restera simplement comme un nouvel indice de la situation difficile qui m'est faite. Tous les services échangent chaque jour avec la préfecture de simples notes sans formule, que l'état-major de l'arrondissement reçoit ou retourne pour plus de rapidité sans y voir le moindre inconvénient. L'inspection seule ferait exception et serait tenue en dehors de cet usage ? J'ai vainement cherché sans le découvrir le motif de cette exclusion ; quoi qu'il en soit, l'incident, pour être de pure forme, n'en est pas moins significatif.

crite, des observations à l'autorité locale, aucune autre considération ne m'a guidé que celle du bien du service. Je n'ai jamais obéi à autre chose qu'à ce que j'ai cru être une claire aperception des intérêts supérieurs de la marine. J'aurais pu, sans doute, me tromper, mais la bonne foi que j'apportais dans mon œuvre valait bien au moins qu'on n'y opposât pas, d'une façon systématique, le parti pris, trop évident, de ne tenir aucun compte de mes observations, quoi que je fasse ou dise, pour en démontrer la légitimité.

La raison de cette attitude se trouve, Monsieur le Ministre, dans la conception erronée que l'amiral Vignes se fait du rôle de l'inspection permanente. Je vous ai déjà écrit à cet égard, et votre réponse sur ce point m'a prouvé que ma remarque était juste. L'explication des insuccès éprouvés par mon service, malgré plusieurs approbations ministérielles, doit être surtout cherchée dans les sentiments d'antipathie que l'amiral éprouve à l'égard du contrôle, et qui se sont traduits dans la déposition qu'il a faite devant la délégation de la commission extraparlementaire d'enquête sur la marine.

D'après cette déposition, dont j'ignorais les termes, avant d'avoir reçu communication des documents officiels qui la contiennent, « l'existence d'un contrôle permanent et « indépendant serait l'institution la plus condamnable du monde. L'inspection de la « marine n'est, d'après l'amiral Vignes, occupée qu'à des brimades. Elle est une gêne, « une entrave ; elle est, du reste, inutile et fait grand bruit lorsque, dans le cours d'une « année entière, elle a réussi à découvrir dans un mandat une erreur d'un centime ».

Il m'a été difficile, Monsieur le Ministre, de lire cette déposition sans éprouver, non pas un sentiment d'amertume, mais un sentiment de profonde surprise. Comment un vice-amiral qui a été chef d'état-major du ministre de la marine et a, par conséquent, manié les grandes affaires du Département tout entier, qui a commandé en chef l'escadre de la Méditerranée, qui, enfin, occupe actuellement la plus importante de nos préfectures maritimes, a-t-il pu méconnaître à ce point les services que le contrôle permanent rend dans les ports militaires ? J'avoue que j'ai une peine infinie à le comprendre. Et le fait m'étonne d'autant plus que peu de temps avant de faire cette étrange déposition, qui peut avoir un retentissement considérable, en raison même de la grande situation que son auteur occupe dans la marine, l'amiral avait pris connaissance de mon rapport annuel de 1893 et pu voir, dans les annexes qui y sont jointes, que les résultats économiques obtenus par l'inspection ne se chiffraient pas par centimes, comme il s'est plu à le dire, mais par centaines de mille francs.

Encore ne parlé-je ici que des résultats matériels, certains et directs !

Les résultats indirects de notre intervention préventive dans les affaires maritimes échappent, en effet, à toute appréciation numérique et sont, par suite, incalculables. Je ne manquerais pas de le dire si j'étais appelé à déposer de nouveau devant la commission d'enquête. Je justifierais l'inspection des accusations inconsistantes qui ont été portées contre elle. Je montrerais toute l'inanité de ce procès de tendance contre une institution plusieurs fois séculaire qui, à chaque étape de notre histoire maritime, a été associée aux grandes mesures de transformation accomplies dans notre établissement naval. Je ferais voir que par définition même, le contrôle n'a jamais pu rien diriger, rien empêcher, ni rien suspendre, qu'il ne saurait, par suite, être en quoi que ce soit une gêne pour les services d'action. Je prouverais, enfin, par des chiffres et par des faits, combien peu est motivé le jugement que l'amiral Vignes a formulé en termes si agressifs contre l'inspection permanente.

La vérité, Monsieur le Ministre, c'est que le contrôle permanent, né avec nos institutions maritimes, est un des rouages les plus essentiels à leur bon fonctionnement. Il est plus indispensable que jamais depuis que la responsabilité ministérielle a été inscrite dans la constitution politique de la France. Les fonctionnaires de l'inspection, en effet, par ce fait qu'ils restent étrangers à l'action, sont affranchis de tout parti pris ou de tout amour-propre pour des propositions ou des projets qu'ils n'ont ni conçus, ni exécutés. Ils sont par suite, les seuls qui puissent avoir pour préoccupation constante,

avec le respect des règles protectrices, qui sont leur principale raison d'être, le souci de sauvegarder tous les intérêts en jeu, à commencer par ceux du Trésor. Ils sont, en outre, mieux placés que tous autres pour veiller à ce que les subordonnés du ministre n'engagent pas indûment sa responsabilité, sans qu'il en soit au moins informé et qu'il sache à quoi s'en tenir.

Sans doute, le contrôle actuel appelle des réformes. Il faut fortifier son action, définir ses droits d'une façon plus précise, faire véritablement de lui l'œil du ministre, son avertisseur, la sentinelle du Gouvernement dans les ports, selon l'heureuse expression de l'amiral Truguet, ministre de la Convention nationale. Mais il ne faut pas se contenter d'insérer ces formules dans des circulaires que, suivant les temps et les personnes, d'autres circulaires atténuent et annulent. Ce défaut de stabilité dans la direction est vraiment regrettable et paralyse souvent les efforts des volontés les mieux trempées.

Ce dont il faut se garder surtout, c'est d'adopter, sous prétexte de réforme, l'idée funeste qui consisterait à supprimer purement et simplement le contrôle permanent et indépendant qui existe aujourd'hui et à le remplacer par un contrôle subordonné au commandement ou encore, comme le proposent certains esprits trompés par des analogies superficielles, à lui substituer uniquement un contrôle mobile.

Si l'on commettait cette erreur, dont les premières manifestations percent déjà, aussi bien dans les questions posées par certains enquêteurs, M. le président Bouchard entre autres, que dans les dépositions recueillies, de cruelles déceptions en seraient la conséquence. Le contrôle mobile, si l'on en adopte le principe, pourra avec le temps devenir une institution excellente ; mais il ne donnera jamais de résultats dans la marine que si le contrôle permanent et local existe concurremment avec lui. L'expérience qui en a été faite de 1853 à 1858 l'a surabondamment prouvé, et, sans la mort de son créateur, la cabale qui a contribué à le faire disparaître, n'en serait peut-être pas venue à bout aussi facilement. C'est à une tentative du même genre, inspirée par les mêmes mobiles, que nous assistons aujourd'hui envers le contrôle permanent, mais l'histoire du passé peut ici encore éclairer le présent, car l'essai de suppression fait de 1835 à 1844 n'a donné que de pitoyables résultats et a dû être abandonné. Vainement pour contester l'utilité du contrôle permanent, tirerait-on argument de l'organisation qui existe dans d'autres ministères : il n'y a aucune assimilation possible entre la caisse d'un agent des finances et les magasins ou ateliers de nos arsenaux, ni même entre ces derniers et ceux de la guerre. Si l'inspection des finances ou le contrôle de l'administration de l'armée se trouvaient aux prises avec des services aussi complexes que ceux qui constituent l'ensemble d'un arrondissement maritime, la force des choses les conduirait bientôt à modifier leur organisation pour en adopter une qui les rapprochât davantage des faits à surveiller et du personnel à tenir en haleine.

Quant à l'inspection coloniale, outre qu'elle correspond aussi à un ordre de choses complètement distinct de celle de l'ordre maritime, la forme dernière de sa constitution est encore trop récente pour qu'on puisse porter sur elle un jugement définitif et, à plus forte raison, la donner déjà comme un modèle à imiter.

Je ne doute pas, Monsieur le Ministre, que vous ne partagiez ces idées sur le contrôle permanent de la marine. Elles ont prévalu sous tous les gouvernements qui ont été doués du génie organisateur. Elles se retrouvent dans les ordonnances de Colbert, dans les décrets de la Convention, dans les arrêtés du Gouvernement consulaire, enfin, dans les actes organiques qui nous régissent encore et où le ministre Ducos a laissé sa marque d'administrateur hors de pair. Elles seront vraies aussi longtemps que les services administratifs, les services techniques et les services consommateurs, en général, resteront, comme cela est indispensable dans un grand Département militaire, subordonné au commandement et que les officiers investis de ce commandement conserveront des attributions administratives nombreuses. Plus, en effet, leur autorité sera étendue, plus leurs actes d'administration auront besoin d'être contrôlés par des fonctionnaires

compétents, dont l'indépendance, mal acceptée jusqu'ici par les assujettis, ne doit cependant reposer ni sur une fiction, ni sur une équivoque.

Au moment où, de tous côtés, s'agitent les questions de réforme, où l'on se préoccupe de la meilleure organisation qui conviendrait à la marine, au moment enfin où la haute administration du 5e arrondissement va être renouvelée, j'ai pensé, Monsieur le Ministre, que le devoir me commandait de vous adresser les remarques et les réflexions que, pour la première fois depuis trois ans, m'a suggérées la marche de mon service devenu tout à coup pénible au cours de l'année écoulée.

J'ai voulu à la fois vous mettre en garde contre des innovations dangereuses et vous faire part des améliorations si désirables et si nécessaires dont le fonctionnement de l'inspection serait susceptible, à mes yeux. La réalisation du changement de système que je préconise n'exigerait pas, au surplus, des modifications trop grandes au régime actuel de nos situations.

Signé : CHÂTELAIN.

---

## ANNEXE IV.

### Cahier d'inspection n° 2 (Travaux).

---

J'ai l'honneur de prier M. le directeur des travaux hydrauliques de vouloir bien me communiquer les procès-verbaux des commissions qui, en vertu de son ordre du 28 décembre dernier, se sont réunies le 31 du même mois aux bureaux de MM. les ingénieurs Lacroix et Pellé, pour procéder à la recette de divers travaux.

Toulon, le 8 janvier 1895.

*L'inspecteur des travaux,*

Signé : SERRES.

---

En retournant à M. le directeur des travaux hydrauliques les vingt-neuf procès-verbaux qu'il a bien voulu me communiquer, j'ai l'honneur de le prier de me faire connaître si ce sont bien là les seuls procès-verbaux qui ont été dressés par les commissions de recette de son service, pour la journée du 31 décembre dernier. L'ordre de convocation mentionnait la recette d'un bassin construit dans les citernes de Carqueiranne et de la Caraque. Il y était question également d'un travail relatif à la transformation de l'ancienne buanderie de Castigneau en magasin à blé. Je ne trouve pas trace des recettes correspondantes dans les pièces qui m'ont été communiquées. Si ces recettes ont eu lieu, je serai obligé à M. le directeur de vouloir bien m'en transmettre les procès-verbaux et d'y joindre tous ceux qui seraient relatifs à des opérations faites dans la même journée du 31 décembre.

Je désirerais, en même temps, savoir si les commissions de recette se sont effectivement transportées sur tous les points où il y avait des ouvrages à recevoir dans ladite journée. Il semble, en effet, qu'à raison de la distance des lieux, elles aient dû se borner à prononcer leurs décisions sur le vu des pièces de comptabilité qui leur ont été produites et le compte rendu des ingénieurs.

Toulon, le 14 janvier 1895.

*L'inspecteur des travaux,*

Signé : SERRES

---

## RÉPONSES DU DIRECTEUR DES TRAVAUX HYDRAULIQUES.

J'ai l'honneur de faire connaître à M. l'inspecteur des travaux que les procès-verbaux de recette résultant des opérations des commissions convoquées pour le 31 décembre étaient réservées pour communication jusqu'au moment où les états de décompte seraient arrêtés.

En présence de sa demande, je m'empresse de les lui adresser ci-joint.

Toulon, le 9 janvier 1895.

Signé : ZURCHER.

---

J'ai l'honneur de faire connaître à M. l'inspecteur des travaux que les procès-verbaux dont l'absence est signalée par sa note du 14 janvier sont joints aux états de payement et seront présentés à l'inspection avec eux.

Il ne m'appartient pas de m'ingérer dans les délibérations des commissions, et je ne saurais répondre, par suite, à la question posée dans le deuxième paragraphe de la note précitée.

Toulon, le 16 janvier 1895.

Signé : ZURCHER.

---

## TRANSMISSION AU PRÉFET MARITIME.

En soumettant à M. le vice-amiral commandant en chef, préfet maritime, le présent cahier d'inspection, j'ai l'honneur de lui signaler les conditions irrégulières dans lesquelles paraissent fonctionner les commissions de recette des travaux hydrauliques. Il est difficile d'admettre que les quatre officiers qui ont fait partie des commissions convoquées pour le 31 décembre aient pu, dans une seule journée, constater des travaux répartis sur des points aussi divers que ceux que mentionnent les vingt-huit originaux de procès-verbaux ci-joints. Ces procès-verbaux ne sont pas, du reste, les seuls qui aient été dressés à la date précitée. Mon service a pu notamment prendre au passage le 16 du courant, copie d'un acte du même genre par lequel les mêmes commissions ont reçu, *à titre définitif*, des ouvrages exécutés à Villefranche. Cette copie est annexée au dossier.

La direction des travaux hydrauliques a été évidemment conduite à opérer comme elle l'a fait, par le désir d'utiliser tous les crédits mis à sa disposition sur l'exercice 1894.

Il n'en est pas moins regrettable que pour réaliser ce désir fort légitime en lui-même, des procès-verbaux aient été dressés, constatant des opérations si différentes à accomplir en un seul jour qu'on peut se demander si elles n'ont pas été purement fictives.

En présence du refus d'explications opposé par M. le directeur Zürcher à l'inspecteur des travaux, je ne puis que demander à l'amiral d'apprécier s'il est possible de considérer comme valables les procès-verbaux dont il s'agit.

Toulon, le 19 janvier 1895.

*L'inspecteur en chef,*

Signé : CHÂTELAIN.

---

## AVIS DU PRÉFET MARITIME.

J'ai l'honneur de faire connaître à M. l'inspecteur en chef qu'après examen des vingt-huit procès-verbaux qu'il m'a communiqués avec le présent cahier d'observations, je les ai trouvés réguliers quant à la forme et par conséquent valables.

Si j'avais, d'ailleurs, quelques doutes sur la maturité et la régularité des opérations de la commission de recette des travaux hydrauliques, je ne pourrais que recommander à l'avenir (j'ai déjà fait cette recommandation d'une manière permanente), d'apporter le plus grand soin et la plus grande attention dans lesdites opérations, ma préoccupation étant, en effet, conformément aux instructions du ministre, de veiller à ce que rien n'entrave le cours du service actif.

Toulon, le 20 janvier 1895.

Signé : BROWN.

---

## Au sujet du fonctionnement des commissions de recette dans le service des travaux hydrauliques.

Toulon, le 29 janvier 1895.

Monsieur le Ministre,

Les commissions de recette du service des travaux hydrauliques aux termes de la circulaire du 12 mars 1860, ont pour devoir de constater les quantités et la bonne exécution des ouvrages qui ont été confiés par la marine à des entrepreneurs. Les procès-verbaux de ces commissions doivent être produits au soutien des mandats de payement comme justification de la dépense : ils constituent la principale garantie du *service fait*, garantie qui est indispensable pour que le payement soit légitime.

Ce n'est pas sans surprise que sous la date du 28 décembre dernier le contrôle local s'était vu présenter, pour recevoir son visa, deux ordres de convocation émanés du directeur des travaux hydrauliques et invitant quatre officiers à se réunir successivement, le 31 du même mois, en deux commissions distinctes qui procéderaient l'une à 10 heures du matin, l'autre à 10 heures et demie à la recette de travaux répartis dans les localités les plus diverses. Ces ordres de convocation sont annexés à la présente lettre.

L'inspection ne crut pas opportun de représenter immédiatement au directeur des travaux hydrauliques que les différentes visites auxquelles il conviait ainsi quatre officiers ne lui semblaient pas pouvoir être faites d'une façon sérieuse, dans l'espace d'une seule journée et encore moins dans l'espace de quelques heures. Convaincue depuis longtemps que les commissions de recette du service intéressé ne fonctionnaient pas avec toute la régularité désirable, l'inspection jugea qu'il valait mieux laisser les opérations suivre leur cours et attendre que leur constatation par des procès-verbaux authentiques vînt mettre les irrégularités en pleine lumière.

Le 8 janvier courant, mon service demanda communication à M. le directeur Zürcher de tous les procès-verbaux de recette qui avaient dû être dressés le 31 décembre précédent. Il ne fut obtempéré à cette réquisition que d'une façon partielle. Vingt-huit procès-verbaux seulement furent transmis au contrôle local qui fût renvoyé pour les autres à en prendre connaissance au passage, lorsqu'ils seraient présentés à son visa, à l'appui des mandats de payement.

Les vingt-huit procès-verbaux communiqués ont été soumis par moi à l'appréciation de M. le vice-amiral commandant en chef, préfet maritime, qui les a trouvés réguliers dans la forme et les a déclarés valables. J'avais signalé, en outre, à l'amiral le refus d'explications que M. le directeur Zürcher avait, dans la circonstance, opposé à mon service. Cette remarque ne paraît pas avoir été prise en considération.

Dans ces conditions, M. le Ministre, il ne me reste plus qu'à porter devant vous les deux questions que l'affaire soulève.

La présente lettre est accompagnée de vingt-neuf copies de procès-verbaux ne représentant qu'une partie de ceux qui ont été établis par les deux commissions précitées dans la journée du 31 décembre. Ces copies font ressortir, sans contestation possible

Aujourd'hui, au contraire, faute de distinguer, en quantités par chapitre propriétaire, le matériel existant en magasin, en d'autres termes, parce qu'on n'appose pas sur le matériel la marque de propriété du chapitre d'acquisition, le chapitre 24 peut prélever des matières et objets dans le stock approvisionné sur les crédits du chapitre de l'outillage, sans que cette dérogation au principe de la spécialité des chapitres se manifeste en écritures. Il sera possible cependant de s'en apercevoir par la pénurie en objets utilisables du chapitre 40 qui pourra, à un moment donné, ne pas avoir à sa disposition de matériel propre à ses besoins, bien que propriétaire d'une valeur de matériel plus ou moins importante.

Dans l'exemple que nous avons choisi, le chapitre 24, dont le matériel, susceptible d'utilisation, n'est que de 17 millions, aura la possibilité d'en appliquer 20 à ses travaux, et l'avoir en valeur du chapitre 40, n'en sera pas modifié.

L'opération se présentera ainsi qu'il suit :

Avant les délivrances, l'avoir du magasin comprenait :

20 millions au titre du chapitre 24 ;
5 millions au titre du chapitre 40.

Après les délivrances, il comprendra :

20 millions — 20 millions = 0, au titre du chapitre 24 ;
5 millions au titre du chapitre 40.

En d'autres termes, le chapitre 24 possesseur, antérieurement à tout emploi, d'une fortune-matières de 20 millions se trouve, après l'emploi, n'avoir aucun approvisionnement. Le chapitre 40, de son côté, qui, dans notre hypothèse, n'a rien délivré, possédera toujours 5 millions.

Seulement, le chapitre 24 dont l'approvisionnement n'était utilisable, à cause de l'excédent de certains articles, ou de l'assortiment défectueux de certains autres ou pour des raisons différentes, que dans la proportion de 17 millions, aura pu en dépenser 20, tandis que le chapitre 40 qui avait un approvisionnement utilisable de 5 millions n'aura plus réellement à sa disposition que 2 millions de matières et objets utilisables, de l'utilisation desquels il sera assuré, attendu que les 3 autres millions dont il est aussi possesseur seront représentés par le matériel que le chapitre 24 n'a pu employer et dont il n'aura sans doute pas lui-même l'emploi.

En définitive, bien que les avoirs en valeurs respectifs des deux chapitres soient demeurés en écritures, ce qu'ils doivent être, comptablement parlant, le chapitre 24 ne s'est pas moins approprié 3 millions au détriment du chapitre 40.

Prenons un autre exemple qui ne sera peut-être pas inutile pour faire ressortir, une fois de plus, d'une façon aussi saisissante que possible, comment, en ne distinguant pas le matériel en magasin d'après son origine d'acquisition, on en arrive à donner à un chapitre budgétaire le moyen d'employer, pour l'exécution des services qui lui incombent, du matériel acquis sur les crédits d'un autre chapitre budgétaire, comment, en un mot, on en arrive à violer systématiquement, avec les apparences de la légalité, le principe de la spécialité des chapitres.

Nous sommes en fin d'année. Les crédits du chapitre 24 sont épuisés ; ceux du chapitre 40, au contraire, accusent un disponible.

Admettons que, pour assurer le service de l'entretien, il soit nécessaire de se procurer 50,000 kilogrammes de minium. Avec le système usité dans la marine, cette fourniture sera payée sur les crédits du chapitre 40 et affectée aux besoins du chapitre 24. La justification de ce procédé, illégal au premier chef, consiste à dire que, si le chapitre 40 n'utilise pas, il est vrai, la fourniture de minium dont il aura supporté la dépense, il « s'augmentera corrélativement de la valeur des matières achetées » (*Circ. du 1er décembre* 1887, *VIII*, § 7). On entend exprimer par là que si le chapitre 40 ne consomme pas le minium qu'il a payé, il aura la faculté de consommer d'autres matières pour une somme égale à la valeur indûment prélevée sur ses crédits.

Cette explication serait, à la rigueur, acceptable, si le chapitre 40 était assuré de trouver, dans le stock indivis de l'approvisionnement, des matières communes qu'il pût utiliser.

Mais si ces matières communes n'existent pas en magasin; si, comme on l'a déjà vu et comme on le verra sans doute encore, tant que l'organisation administrative des ports ne sera pas changée, il n'existe dans l'approvisionnement ni huiles, ni suif, ni cuivre, ni étoupes, etc., etc.; si, en un mot, le chapitre 40 ne trouve pas en magasin le matériel qui lui est nécessaire, comment fera-t-il face à ses dépenses propres, puisque ses crédits auront été absorbés par l'achat d'un matériel dont il ne peut se servir et qui aura été acheté en vue des besoins d'un autre chapitre?

Dès lors, n'est-il pas exact de dire que la règle de la spécialité des chapitres budgétaires n'est pas observée, lorsqu'il arrive que ce n'est pas le chapitre auquel les crédits ont été accordés qui en bénéficie?

Le défaut de spécialisation en quantités du matériel en magasin autorise en outre les artifices de comptabilité les plus étranges.

Du moment, en effet, que tel matériel, nommément désigné, n'est pas la propriété d'un chapitre plutôt que de tel autre et qu'au contraire l'ensemble de l'approvisionnement est indivis, étant réparti seulement en valeurs entre les différents chapitres budgétaires d'acquisition, il devient possible de faire varier, en écritures, les valeurs respectives que les différents chapitres possèdent dans l'approvisionnement d'un port, c'est-à-dire de diminuer l'avoir en valeurs d'un chapitre en augmentant de la même somme l'avoir en valeurs d'un autre chapitre, sans, d'ailleurs, que la composition du stock ait été modifiée en quoi que ce soit; en d'autres termes, de faire passer dans un port telle somme d'un chapitre à un autre chapitre, sauf à donner comme contre-partie à cette opération, l'opération inverse dans un autre port.

L'exemple est d'hier.

L'avoir en valeurs de l'approvisionnement du chapitre 40 était à peu près épuisé au port de Lorient. Pour remédier à cette situation, le Département a décidé que le garde-magasin général de ce port passerait, dans ses écritures, une entrée d'ordre de 100,000 francs au profit du chapitre 40. Puis, comme l'avoir en valeur des quantités en magasin ne pouvait s'accroître en même temps que l'existant en quantité serait resté immobile, une sortie d'ordre de la même somme était prescrite au titre du chapitre 24. De cette manière, l'avoir total des deux chapitres restait en conformité avec l'existant total en magasin des deux chapitres.

A ce moment, il a fallu trouver à cette entrée et à cette sortie d'ordre une sortie et une entrée d'ordre corrélatives.

Ces derniers mouvements ont été effectués dans les écritures du garde-magasin général de Toulon, la sortie au titre du chapitre 40, l'entrée au titre du chapitre 24.

Il vaut autant, d'ailleurs, citer ici les termes mêmes de la dépêche du 27 avril 1895 (approvisionnements généraux) adressée au port de Toulon :

« Le port de Lorient a appelé mon attention sur la situation de ses existants en « magasin, au titre du chapitre 40 (***Outillage et service général des constructions navales***) dont l'approvisionnement est près d'être épuisé.

« Afin de mettre le service des magasins en mesure de faire face à ses obligations, « j'ai décidé qu'il sera procédé par voie de mouvements d'écritures entre les comptables « de Lorient et de Toulon, à une modification dans la répartition, par localité, de la « fortune-matières des chapitres 40 (***Outillage***) et 24 (***Entretien***).

« En conséquence, les gardes-magasins généraux devront faire paraître dans leurs « écritures, les entrées et les sorties ci-après énumérées, qui seront régularisées sous la « date du 1[er] avril, et justifiées par des copies de la présente dépêche, certifiées con- « formes par le commissaire aux approvisionnements. Ces copies recevront un numéro « d'enregistrement sur le livre-journal et seront annexées comme pièces aux comptes de « gestion des comptables. »

TABLEAU.....

| PORTS. | OPÉRATIONS A FAIRE FIGURER SUR LES LIVRES DES COMPTABLES. Entrées d'ordre (mouvements de comptable à comptable du même service). | Sorties d'ordre (mouvements de comptable à comptable du même service). |
|---|---|---|
| | francs. | francs. |
| **1° Chapitre 24 du budget.** — *Constructions navales. — Entretien et service courant.* | | |
| Lorient | " | 100,000 |
| Toulon | 100,000 | " |
| **2° Chapitre 40 du budget.** — *Outillage et service général des constructions navales.* | | |
| Lorient | 100,000 | " |
| Toulon | " | 100,000 |

Cette opération, il faut le reconnaître, ne modifiera pas, au point de vue de la reddition des comptes, la situation générale des chapitres 24 et 40 du budget. Quoi même de plus régulier en apparence? Elle peut cependant avoir pour résultat d'enrichir un chapitre au détriment de l'autre, en ce sens que le chapitre 40 à Lorient, tout en se trouvant accru de 100,000 francs en valeur, pourra ne pas trouver 100,000 francs de matériel utilisable pour lui dans le matériel appartenant antérieurement au chapitre 24 du même port et dans lequel il possède aujourd'hui une part indivise de 100,000 fr. Ce n'est probablement pas le cas dans l'espèce et, sans doute, l'augmentation de l'avoir en valeur du chapitre 40 au port de Lorient n'aura été prescrit que pour régulariser des opérations consommées, c'est-à-dire des emprunts de matériel déjà faits par le chapitre 40 au chapitre 24 du même port. Quoi qu'il en soit, il suffit que l'inconvénient que je viens d'indiquer soit possible pour démontrer comment les procédés de comptabilité qui font l'objet de la dépêche du 27 avril semblent incompatibles avec le fonctionnement d'un budget-matières. D'autre part, il faut bien remarquer que des mesures de ce genre peuvent apporter des perturbations dans l'administration des dotations des ports. Il est bien certain, en effet, que les ressources en matériel du chapitre 40 à Toulon et du chapitre 24 à Lorient ont subi une diminution de 100,000 francs sans compensation d'aucune sorte. L'équilibre des prévisions doit se trouver rompu dans chacun de ces ports, si elles ont été exactement établies. Cette considération a sa valeur, quand on réfléchit aux doléances des services d'action qui ne cessent d'affirmer l'insuffisance des ressources mises à leur disposition.

Ce point de la question n'est d'ailleurs pour moi que secondaire, car le ministre administre ses crédits sous sa responsabilité et les distribue entre les ports, dans la mesure qui lui convient. Ce que je me suis attaché à démontrer, et je crois en avoir fait la preuve, c'est que le principe de la spécialité des chapitres n'a pas été étendu à la gestion de la fortune-matières du Département de la marine, bien qu'il doive, sous peine d'être illusoire en grande partie, régir aussi bien la fortune-matières que la fortune-deniers de l'État. Si le doute a été possible à cet égard, il ne doit plus en être de même depuis la loi de 1887, qui, intervenant après de nombreux rapports de la commission du budget dans lesquels la volonté du Parlement a été nettement exprimée, ne paraît devoir laisser aucune incertitude dans les esprits sur la portée de ses dispositions.

Comment donc cette loi n'a-t-elle pas été mise en vigueur par le décret de 1887 qui avait précisément pour objet d'en réglementer l'application?

inspection ne saurait, à mon avis, être ni efficace ni nerveuse. Elle ne réaliserait pas à cet égard le double desideratum de l'éminent amiral dont j'ai cité tout à l'heure le nom.

J'estime donc que, dans la réorganisation qui se prépare, l'inspection locale devra, comme aujourd'hui, être investie d'une délégation spéciale du ministre pour l'exercice de ses fonctions et ne relever que de lui.

Les Chambres n'admettraient sûrement pas un autre système et les vues du ministre actuel sont bien, sur ce point, d'accord avec les Chambres, puisque la direction du contrôle a préparé, sur son ordre, un projet de loi qui applique à la marine, en matière de contrôle, les principes de la loi du 16 mars 1882. Ce projet est actuellement entre les mains de M. le président Deschanel, pour qu'il le dépose sur le bureau de la Chambre des députés.

Dans ces conditions, Monsieur le vice-amiral, chef d'état-major général, estimera sans doute qu'il n'y a plus qu'à s'en remettre à la décision du Parlement sur la difficile question dont traite la note qu'il m'a fait l'honneur de m'adresser le 30 novembre dernier.

*Le Directeur du contrôle,*

Signé : C. Châtelain.

---

## Rapport au ministre sur une note de M. l'inspecteur général des finances Brunet.

M. l'inspecteur général des finances Brunet, dans la note ci-jointe qui, d'ailleurs, est fort habilement rédigée, fait la critique du projet de loi actuellement soumis au Parlement sur l'organisation du contrôle dans la marine. Fonctionnaire du Département des finances, M. Brunet est fortement imbu des traditions qui y règnent. La supériorité de l'inspection générale des finances sur tous les autres corps de contrôle existants ou à créer est pour lui un axiome et s'il ne le formule pas expressément, du moins s'aperçoit-on sans peine qu'il le tient pour admis.

Il n'entre pas dans ma pensée de rechercher si ce point de vue est exact ou non. Je me contenterai simplement de dire à cet égard que, quels que soient les services rendus à l'Etat par l'inspection générale des finances, sa compétence a certainement des limites et que sa mission est, en tout cas, fort différente de celle qui incombe à l'inspection de la marine. Poser en principe que ces deux institutions doivent être calquées sur le même modèle, c'est substituer aux démonstrations par les faits un jugement *a priori* et il ne semble pas que l'*a priori* soit recommandable en une telle matière.

Voyons au surplus la thèse de M. Brunet.

« Le meilleur contrôle à adopter pour la marine consisterait, dit-il, en un « contrôle à deux degrés, c'est-à-dire en un contrôle se composant d'un « contrôle local permanent et d'un contrôle supérieur mobile. »

Partant de cette idée, M. Brunet expose qu' « actuellement il n'existe pas

« dans la marine de contrôle supérieur mobile et qu'il n'y a qu'un contrôle « permanent ». Cette assertion était vraie il y a quelques mois. Elle ne l'est plus depuis le décret du 19 avril 1899 qui, je me hâte d'ailleurs de le dire, n'a nullement eu pour but de donner satisfaction aux vues de M. Brunet. Ce décret a organisé auprès du ministre et sous l'autorité de l'inspecteur général, directeur du contrôle, constitué chef du corps de l'inspection, un service de missions mobiles qui a déjà commencé de fonctionner. Les premiers rapports de ce service sont, à l'heure qu'il est, entre les mains du ministre qui a seul qualité pour en apprécier la valeur. Je ne doute pas que cette appréciation ne soit différente de celle qu'attendait M. Brunet. Elle ne ratifiera pas, j'en suis sûr, les sarcasmes dont ce dernier a criblé par avance le nouveau service. La forme littéraire que ces sarcasmes ont revêtue n'en rachète ni le peu de fondement ni le manque absolu de courtoisie.

Voici en quels termes, M. Brunet a cru devoir pronostiquer l'avenir du service des missions.

« Avec le projet ministériel, il serait grandement à redouter que les « fonctions éphémères de contrôleur mobile ne fussent nullement recher- « chées dans le corps du Contrôle et qu'on fût toujours obligé de désigner « d'office les officiers appelés à les remplir [1].

« De la sorte, au lieu d'y placer les contrôleurs les plus zélés et les plus « capables, c'est-à-dire l'élite du corps, comme cela devrait être, on n'y « mettrait que des mécontents désireux de n'y rester que le moins de temps « possible.

« La brigade du contrôle mobile serait ainsi considérée par le corps « comme une sorte de *compagnie de discipline*, et alors que deviendrait son « efficacité ? »

De tels procédés de discussion ne sont pas, j'en suis convaincu, familiers à l'inspection générale des finances. Le ministre ne pensera pas, en tout cas, qu'ils puissent être proposés comme exemples à l'inspection de la marine. Le moindre inconvénient qu'on puisse leur reprocher dans l'espèce, c'est d'avoir été complètement démentis par les faits.

Lorsqu'il s'est agi tout dernièrement d'organiser le service des missions, la direction du contrôle n'a nullement été obligée de désigner d'office les officiers appelés à y concourir. Elle a simplement demandé dans les ports les noms des inspecteurs qui seraient désireux de prendre part au nouveau service. Les demandes ont afflué et le ministre n'a eu, en somme, que l'embarras du choix. Les désignations faites ont eu le caractère d'une haute marque de confiance et non pas celui d'une défaveur. Le long séjour que M. Brunet a fait au port de Brest ne l'a donc qu'assez mal éclairé sur l'état d'esprit des inspecteurs qu'il a pu y rencontrer et ce n'est pas là un bon signe pour la justesse des autres appréciations qu'il a formulées à leur égard.

Quoi qu'il en soit, le service des missions existe aujourd'hui ; il n'y a qu'à le laisser fonctionner ; l'expérience le jugera et ce jugement vaudra mieux que des hypothèses controuvées.

[1] La prophétie de M. Brunet se trouve contredite par l'expérience des faits. De 1899 à nos jours, les fonctions de contrôleurs mobiles ont été plutôt recherchées que désertées. C'est là, en passant, une leçon de choses bonne à retenir.

M. Brunet ne conteste pas qu'il n'y ait aujourd'hui dans les ports un contrôle permanent. Mais il estime que ce contrôle devrait être enlevé à l'inspection et remis au commissariat avec subordination au préfet maritime. Un contrôle aux ordres du préfet lui paraît nécessaire pour servir de contrepoids aux services techniques qui, d'ailleurs, devront être investis d'une autonomie administrative très étendue. Sans ce contrepoids, les services techniques, selon M. Brunet, deviendraient trop puissants. Cette crainte, d'un excès de puissance des services techniques vis-à-vis du préfet maritime, est peut-être un peu chimérique. Dès l'instant, en effet, que les pouvoirs du préfet maritime ne seront pas modifiés (et M. Brunet ne demande pas qu'on les modifie) on ne voit pas très bien comment les services techniques pourraient rien entreprendre contre l'autorité préfectorale. S'ils le faisaient, il y aurait là un véritable acte de rébellion, acte que le bon esprit des services techniques rend tout à fait improbable et que le Code de justice maritime suffirait du reste à réprimer rapidement. Ici encore, M. Brunet base ses propositions sur une hypothèse purement gratuite.

Il perd, en outre, de vue les principes législatifs qui sont aujourd'hui en vigueur, touchant le contrôle des administrations militaires. D'après ces principes, le contrôle doit relever directement du ministre et son but principal est d'empêcher que la responsabilité ministérielle ne soit compromise devant les Chambres tant par les officiers généraux investis à la fois du commandement et de la haute administration que par les fonctionnaires qui leur sont subordonnés. Un contrôle qui n'aurait pas pour but de sauvegarder la responsabilité ministérielle pourrait bien exercer une certaine surveillance, mais lui donner le nom de contrôle, c'est commettre un véritable abus de termes.

Quiconque connaît un peu le service des arsenaux sait que si, en droit, les préfets maritimes sont investis de pouvoirs administratifs très étendus, il est rare qu'en fait, ils aient des décisions à prendre autrement que sur les propositions des chefs de service placés sous leurs ordres. Dans ce dernier cas, la responsabilité des chefs de service est directement engagée par l'irrégularité des ordres administratifs qu'ils peuvent avoir provoqués. Cet état de choses paraît rationnel et M. Brunet n'indique, en tout cas, aucun motif de le modifier.

Mais de cet état de choses, il résulte nécessairement que la responsabilité des préfets maritimes est rarement en jeu dans les affaires administratives de l'arsenal et qu'une part de responsabilité beaucoup plus grande échoit aux chefs de service. Dans ces conditions, il semblerait logique de placer le contrôle local tel que M. Brunet le conçoit, non pas près du préfet maritime, mais bien près des chefs de service de l'arsenal. On aurait ainsi une inspection administrative des constructions navales, une inspection administrative de l'artillerie, une inspection administrative des travaux hydrauliques. Ce serait la réalisation à peu près complète de cette théorie chère à M. Brunet qu'il conviendrait de transposer dans la marine les institutions et les procédés de contrôle en honneur au Département des finances.

Sans doute, jusqu'à ce jour, on n'a pas été habitué dans les milieux maritimes à considérer les chefs de service des ports militaires : major général de la marine, directeur du génie maritime, directeur de l'artillerie, directeur du

service de santé, etc.., comme remplissant des fonctions analogues à celles qui incombent aux directeurs départementaux des régies financières; mais s'y figure-t-on davantage le rôle d'un préfet maritime comme ressemblant à celui d'un directeur des douanes, d'un directeur des domaines ou d'un directeur des contributions directes. Ce sont cependant sur des assimilations de ce genre que reposent, en dernière analyse, les propositions de réforme de M. Brunet.

L'originalité est, à coup sûr, ce qui leur manque le moins; mais peut-être n'établissent-elles pas avec une entière évidence qu'un séjour de six mois dans un port suffise à un inspecteur des finances pour se rendre un compte exact de ce que c'est qu'un arsenal de la marine. Nous avons vu plus haut que ces six mois n'avaient même pas permis à M. Brunet de connaître l'état d'esprit des inspecteurs du port de Brest. Que penser, par ailleurs, du grief qu'il articule contre l'inspection tout entière ne n'avoir jamais signalé ni l'inobservation générale des maxima et minima d'approvisionnement, ni le fréquent oubli du principe de la spécialité des chapitres, ni la violation constante de la spécialité des exercices, ni les erreurs manifestes contenues dans le livret bleu ? Les commissions du budget savent à quoi s'en tenir sur la valeur de pareils reproches. M. Brunet qui, apparemment n'a jamais lu un seul travail de l'inspection de la marine, n'aura qu'à se renseigner auprès des anciens rapporteurs. Ils lui apprendront que toutes les irrégularités dont il parle leur étaient connues longtemps avant qu'il ne les indiquât et qu'ils les avaient trouvées dénoncées dans maints rapports des inspecteurs permanents.

Il ne me convient pas de discuter ici les insinuations de M. Brunet, sur la valeur respective des résultats de sa mission à Brest et de ceux que j'aurais obtenus moi-même à n'importe quel moment de ma carrière. M. Brunet est inspecteur général des finances. Je suis inspecteur général de la marine. Il n'a reçu de personne mandat de me juger, pas plus que je n'ai à le juger moi-même, et il avait d'autant moins le droit de se permettre sur mon compte une appréciation quelconque qu'il ignore tout ou à peu près tout de mes services.

Sans attacher plus d'importance qu'il ne convient à cette petite question de personnes, je crois pouvoir conclure de tout ce qui précède que M. Brunet n'a fourni à l'encontre de l'inspection résidente telle qu'elle est actuellement constituée, aucun argument qui n'ait déjà été réfuté au cours de ces dernières années.

J'ajoute que je ne conçois pas très bien la réforme qu'il préconise de la surveillance administrative du commissariat. Après avoir refait de cette surveillance le procès que l'inspection résidente en avait fait cent fois avant lui, M. Brunet propose d'y substituer une surveillance administrative qui ne sera pas basée sur le principe de contradiction. Le commissaire général restera ordonnateur pour tous les services. Il présidera les séances d'adjudication. Chaque chef de service préparera, il est vrai, ses marchés; mais le commissariat les revisera. Il revisera aussi les achats sur facture et toutes les liquidations des services d'exécution. M. Brunet aurait bien dû définir plus précisément ce que sera la revision dont il parle. J'ai grand'peur qu'elle ne constitue, comme les opérations anciennes de contradiction,

autre chose qu'une cause de retard dans le service et une complication sans profit.

Il reste d'ailleurs toujours à démontrer que la nouvelle surveillance rendra inutile une inspection résidente qui puisse contrôler non seulement les chefs de service, mais aussi les actes administratifs des préfets maritimes. Il reste aussi à démontrer qu'une inspection purement mobile sera véritablement efficace.

La fréquentation permanente des arsenaux est plus indispensable que M. Brunet ne le croit à la parfaite compétence des inspecteurs. C'est ainsi que lui-même, malgré un séjour prolongé au port de Brest, séjour qu'il a consacré presque tout entier à l'examen du seul service des approvisionnements ne paraît pas, sur quelques points d'une importance considérable, avoir parfaitement saisi le jeu de certaines procédures. Je citerai notamment la procédure du remboursement par le chapitre : « Constructions neuves », des avances qui lui sont faites par le chapitre de « l'*entretien* ». M. Brunet avait relevé dans un travail de M. le commissaire principal Aude le passage suivant : « Personne n'ignore que Cherbourg, par exemple, dis-« posant d'une dotation de 100,000 francs argent pour les réparations, peut « affecter à ce service, en 1897, 200,000 francs dont 100,000 représentent « la valeur des approvisionnements constitués dans les exercices antérieurs « et cédés aux constructions neuves.

« C'est la conséquence de la règle qui veut qu'aucun approvisionnement « ne soit constitué pour les constructions neuves. »

M. Brunet, en regard du premier paragraphe de ce passage, a porté la mention : « Pourquoi la phrase « et cédés aux constructions neuves qui « paraît de trop ? » et en regard du second, la mention « nous ne com-« prenons pas. » N'en déplaise à M. Brunet, le membre de phrase « et cédés aux constructions neuves » n'était nullement de trop pour traduire la pensée de M. Aude et le second paragraphe ne laisse rien à deviner pour quiconque sait comment les avances de « l'entretien » lui sont remboursées par les « constructions neuves ». « Mais ce procédé qui permettait au chapitre « entretien » de doubler en fait sa dotation en argent et qui, par suite, ne saurait être considéré comme sans importance, est ignoré de M. Brunet, et naturellement il a préféré croire à une billevesée de M. Aude qu'à une lacune de sa propre compétence.

Je ne veux pas multiplier indéfiniment ces remarques qui, à la longue, deviendraient fastidieuses. Mais je dois cependant constater que, bien que de son propre aveu, M. Brunet ait limité ses investigations au service des approvisionnements, et à la question du contrôle, il n'en a pas moins cru pouvoir formuler un projet de loi concernant l'organisation administrative des arsenaux dans leur ensemble. Une étude approfondie du fonctionnement du service des travaux paraît cependant indispensable de la part de quiconque prétend établir un projet de ce genre. Les conclusions de M. Brunet, ici comme partout, dépassent de beaucoup la portée des constatations qu'il a faites.

Le travail qu'il a fourni n'en reste pas moins très méritoire. Il prouve une grande facilité d'assimilation et un grand talent pour mettre en œuvre des matériaux même incomplets. Le jour où M. Brunet s'apercevra que pour

faire des réformes sérieuses et durables dans la marine, il est tout d'abord indispensable de connaître à fond cet important service, nul doute qu'il n'éprouve le besoin de poursuivre les études qu'il a déjà commencées. L'ingéniosité de son esprit lui suggérera alors, en ce qui concerne le problème de la réorganisation des arsenaux, des solutions qui, pour être sensiblement différentes de celles qu'il préconise aujourd'hui, n'en seront, sans doute, pas plus mauvaises. Je serai heureux si, pendant ce temps, il réussit à oublier les ennuis qu'entraine toujours avec soi la vie de la *compagnie de discipline*, on entend bien que je ne veux pas parler de la vie de tournées dans l'inspection générale des finances, mais simplement des missions, comme celle de Brest par exemple, que M. Brunet, d'après ses dires, s'est vu imposer malgré des répugnances hautement manifestées.

Paris, le 22 janvier 1900.

*Le Directeur du contrôle,*

Signé : C. CHÂTELAIN.

---

## Un article du « Journal des Débats ».

Le 10 février 1902, à la veille de l'ouverture de la discussion de la loi sur le corps du Contrôle de l'administration de la Marine devant le Sénat, le *Journal des Débats* publiait l'article suivant non signé :

### LE CONTRÔLE DANS LA MARINE.

« La discussion qui va s'ouvrir au Luxembourg doit toucher à deux points d'une haute importance : l'efficacité du contrôle dans la marine et la situation du commandement, et opposer deux projets de loi : celui du gouvernement et un autre rédigé par l'amiral de la Jaille d'après les conclusions identiques de la commission extraparlementaire de 1894 et de la commission technique de 1896.

« Dans ce monde extraordinairement complexe qu'est la marine, plus encore que dans une grande industrie, il faut vérifier les écritures, s'assurer que les réalités y correspondent et que les unes et les autres sont conformes à tous les règlements ; c'est là, on le sait, la fonction du contrôle, l'une de celles dont l'exécution minutieuse et complète importe le plus aux intérêts du Trésor et à l'entretien de nos forces maritimes. Elle comprend : un service central au ministère ; un jeu de missions remplies par des inspecteurs mobiles, ne dépendant que du ministre, et chargés de le renseigner sur la façon dont le contrôle journalier s'exerce dans les ports ; et, enfin, ce contrôle local, journalier, immédiat, préventif même, qui est le premier degré, et le plus essentiel de l'opération. Il était dévolu aux officiers du commissariat. Un décret du ministre actuel — décret que veut faire confirmer le projet du gouvernement, que veut faire abolir l'amiral de la Jaille — le leur a enlevé pour le donner à des inspecteurs, les mêmes qui sont chargés du contrôle mobile. Or, le commissariat dispose ou disposait

alors dans les cinq ports, à poste fixe et pouvant être affectés au service du contrôle, de 30 officiers supérieurs et de 79 officiers subalternes, outre les nombreux sous-ordres, demi-officiers et sous-officiers, capables d'apporter une aide précieuse. Le corps des inspecteurs ne compte et ne comptera, d'après le projet de loi du gouvernement, que 26 ou 28 fonctionnaires, *tous officiers supérieurs*, dans les cinq ports et les établissements de la marine. On jugera par là combien plus incomplète et plus superficielle est forcément aujourd'hui cette indispensable vérification et quel mécompte un tel état de choses nous réserve le jour d'une mobilisation inopinée. On a fait, de cet organisme du contrôle une armée sans sous-officiers ni cadres subalternes, une armée de généraux et de colonels. Et croit-on que ces hauts personnages descendront dans les détails pénibles, rebutants, du service de contrôle? Iront-ils assister au recensement des magasins de mobilisation, pour lequel il faut jusqu'à trois mois ininterrompus, et sans lequel pourtant l'autorité maritime ne sait pas si elle a ses approvisionnements complets? Non; ils s'en fieront aux comptables. Leur porte-parole, M. Combes, prend soin de nous en prévenir. Ils agiront par coups de sonde, de loin en loin. « Il n'y a qu'une bien faible partie des faits qui appelle un contrôle fructueux, dit-il; la revision de la masse serait une besogne aussi décevante qu'ingrate. D'ailleurs, la voudraient-ils accomplir tout entière qu'ils ne le pourraient pas, vu leur petit nombre. Et surtout rien ne les y oblige. » « Le visa de l'inspecteur ne prouve pas qu'il a vérifié, mais bien qu'il a été mis en mesure de le faire », dit encore M. Combes. Et les inspecteurs doivent reconnaître qu'en fait il représente rarement autre chose que cette simple formalité.

« Le commissaire, lui était *obligé* et *responsable;* il avait reçu du préfet maritime ordre de vérifier, et, s'il ne vérifiait pas, il encourait une punition et une autre s'il certifiait vrai ce qui était inexact; sa signature était une garantie. On voit que, même avec un égal effectif, en supposant pareille honnêteté professionnelle dans les deux corps, — et pourquoi la supposer différente? — la surveillance des inspecteurs irresponsables et non astreints doit être la moins active. D'autant que la dernière sanction, le blâme et la rectification infligés par le contrôle mobile, a toutes chances d'être plus adoucie, plus rare, plus facilement suspendue par camaraderie, s'adressant d'un inspecteur à un inspecteur, de rester au contraire plus fréquente, plus impartiale et plus sévère quand elle devra tomber de l'inspection sur le commissariat.

« Car, d'abord, comment se rendre compte du zèle de ces inspecteurs permanents, puisqu'il est impossible de savoir quelles sont les pièces qu'ils ont entendu contrôler ou simplement viser et que leur visa au bas d'une pièce fausse n'a rien qui puisse leur être reproché, et enfin, que même leur inattention, leur oisiveté, leur inaction complète ne sauraient être prouvées par rien? Ensuite, par quelle grâce d'état supposer exempts de l'esprit de corps — que l'on déclare si dangereusement généralisé partout ailleurs — ces inspecteurs mobiles, irresponsables, eux aussi? Aux uns comme aux autres, il va donc falloir faire crédit de vertus extraordinaires, qu'on refuse à tous les autres officiers, bien que stimulés par le meilleur encouragement, la responsabilité. C'est un blanc-seing, c'est une confiance absolue qu'il faut

donner aux inspecteurs. Il faut des hommes parfaits. A-t-on l'espoir de les trouver ? M. Combes dit excellemment qu'il est dangereux de placer les fonctionnaires entre leur devoir et leur intérêt. Intérêt de corps, intérêt de paresse, c'est toujours vrai. Et les faits le prouvent. Toute question de personnes mise à part, on ne peut nier que les inspecteurs ne fassent actuellement preuve d'un esprit de corps des plus prononcés et des plus exclusifs. Comment en serait-il autrement ? C'est la fatalité de la situation qu'on leur a faite. Rouages mal conçus d'un mécanisme où ils s'agitent à vide, lancés par le sentiment de leur position fausse dans les tentations d'intrigues politiques que favorise leur indépendance, posés en face du préfet maritime comme un pouvoir hostile qui le juge et le dénonce, n'ayant d'autre rôle que de critiquer, nullement responsables, ce qui les met fort à leur aise, pouvant enfin, — par la grâce du ministre, — et osant aspirer à tout, les inspecteurs ont monté, par une prodigieuse fortune, jusqu'au point où ils vont saisir l'influence prédominante au ministère et dans les ports. Dans les ports, les directions autonomes trouveront par eux, vers le ministre, une voie d'accès naturelle. Au ministère, ils s'acheminent à la succession du chef d'état-major, expulsé de son rôle de secrétaire général. Hors de la marine et contre elle, au Parlement, dans la presse, fournisseurs de notes, police occulte, redoutable au ministre lui-même, ils se sont fait une situation où les autres corps d'officiers n'auraient pu ni osé prétendre.

« Et c'est là que se pose une seconde question, plus haute et plus vitale encore que celle de l'efficacité du contrôle, la question de l'influence et de l'autorité du commandement.

« M. Combes, dans son rapport, — qui a si fort l'allure d'un plaidoyer pour les inspecteurs qu'on ne peut se défendre d'y sentir leur main, — pose cette question avec une grande netteté. Géré par le commissariat, le contrôle permanent est un auxiliaire du préfet maritime, sous ses ordres ; aux mains de l'inspection, il est une arme contre lui. Le premier mode est préférable au second sur tous points, sauf contre des fautes volontaires, incessantes, obstinées du préfet. Dans une solution, nous avons la confiance naturelle dans le préfet, choisi par le ministre, responsable devant lui et devant le pays, appelé à Paris, aussi souvent qu'il est nécessaire, *et surveillé autant qu'on veut par le contrôle mobile* ; dans l'autre, nous avons la défiance absolue du préfet et la confiance à peu près aveugle, nous l'avons montré, dans les inspecteurs permanents irresponsables. Et c'est la seconde que choisit le gouvernement, c'est le système où le préfet maritime, commandant en chef désigné, chargé d'assurer la mobilisation et la défense avec le matériel contenu dans ses magasins, ne possède aucun moyen de faire vérifier si les approvisionnements sont complets et ne peut donner aux contrôleurs aucun ordre de faire un recensement ; où les pièces portant le visa de l'inspecteur, qu'on daigne encore lui communiquer, ne sauraient lui dire si la vérification a ou n'a pas eu lieu. Terrible situation que celle de cet amiral placé pour tous les détails du service dans l'alternative de cette double question, sans aucun moyen d'y répondre. On s'attache bien à démontrer qu'il n'est pas responsable pécuniairement ; mais que la guerre éclate, et il restera, lui, le chef, en face des insuffisances de matériel, seul

malgré tout à porter le poids des événements et du blâme public. Il y a une responsabilité morale qu'on ne saurait lui enlever.

« Non, si on le juge indigne, incapable, ou aveugle à son devoir, c'est totalement et d'une autre façon qu'il faut se débarrasser de lui. Le ministre en a tous les moyens ; il peut épurer le cadre des amiraux de tous les mauvais serviteurs. Il le doit même, et il serait coupable de remettre la défense nationale à ceux à qui il refuse sa confiance. Mais il est inadmissible qu'il venge sur l'institution, qui est l'ossature même de notre armée, ses griefs contre les personnes. Et cela par l'application d'un système illogique et bâtard dont on ne trouverait nulle part le modèle.

« Est-ce donc à l'heure où l'exemple de l'Angleterre, des États-Unis, de l'Allemagne, de l'Autriche, de tous les pays civilisés, nous montre que la responsabilité devient de plus en plus l'unique ressort capable d'actionner utilement tous les rouages de la marine, que nous allons mettre la nôtre entre les mains de fonctionnaires irresponsables ? Est-ce quand l'empereur d'Allemagne s'enorgueillit d'avoir pu soumettre plus que d'autres sa marine à l'impulsion dominante des officiers de vaisseau, et que, de partout, des voix lui ont répondu ; « Nous aussi ! nous aussi ! nous mettons tous nos efforts à assurer leur influence », que chez nous seuls on va s'attacher à les annihiler ? Revenons-nous donc dans la voie qui, il y a un siècle, a mené nos escadres à la désorganisation, à l'anarchie et à la défaite ?

« Nous espérons que non, et que le Sénat, avec sa raison ordinaire, saura voir le danger et l'éviter en repoussant le projet du gouvernement et en adoptant celui de l'amiral de la Jaille. »

L'article est assurément fort bien écrit et digne en tous points du *Journal des Débats*, mais les arguments qui y sont développés ont été si heureusement combattus dans les rapports de MM. Gerville-Réache et Combes qu'il nous semble superflu d'en reprendre une fois encore, par le détail, la réfutation. Il est cependant certains points sur lesquels il n'est pas inutile de revenir.

L'auteur de l'article s'inquiète de l'insuffisance numérique des inspecteurs affectés au contrôle permanent des ports et déplore que ce contrôle ait été enlevé au commissariat. A son dire, le commissariat disposait, dans les cinq ports, pour ce seul service « de 30 officiers supérieurs et de 79 officiers subalternes, outre les nombreux sous-ordres, demi-officiers et sous-officiers, capables d'apporter une aide précieuse ».

Nous ignorons à quelle source ces chiffres ont été puisés ; mais ils n'ont qu'un défaut, c'est d'être complètement inexacts.

Le contrôle des directions de travaux, ce contrôle dont on reproche avec tant d'amertume à M. de Lanessan la récente suppression, était exercé dans chaque port par le détail des travaux, comportant un officier supérieur et des officiers subalternes en nombre variant de 3 à 1, ce qui nous donne, au total, 5 officiers supérieurs et une douzaine d'officiers subalternes. Nous voilà loin de compte !

Encore ces officiers devaient-ils assurer, en dehors de leurs attributions de contrôle, des attributions administratives fort importantes : passation des

marchés de travaux, liquidation des dépenses afférentes à ces travaux, vérification de la comptabilité du matériel des bâtiments de la flotte, etc...

Aussi, la disproportion entre les charges du détail des travaux et ses moyens d'action était-elle devenue proverbiale dans les arsenaux.

« Le commissaire, nous dit l'auteur de l'article, était *obligé* de vérifier et « *responsable;* il avait reçu du préfet maritime ordre de vérifier, et s'il ne « vérifiait pas, il encourait une punition, et une autre s'il certifiait vrai ce « qui était inexact; sa signature était une garantie. »

Infortunés commissaires aux travaux ! s'il en eût été vraiment ainsi, eux dont le rôle consistait à certifier sans cesse l'exactitude de documents qu'il leur était matériellement impossible de vérifier. Leur situation n'était heureusement pas aussi cruelle; à notre souvenance, un seul commissaire aux travaux fut jamais puni : c'était pour avoir fumé une cigarette dans son bureau, contrairement aux consignes de l'arsenal.

Quant aux recensements dont l'auteur de l'article signale à bon droit toute l'importance, ignorerait-il donc qu'ils sont précisément dans les attributions de ces officiers du commissariat en qui il a si pleine confiance? L'inspection, en cette matière, a surtout pour mission de veiller à ce qu'il soit procédé aux recensements dans les délais réglementaires et à ce que ces opérations soient faites avec soin, elle s'en assure en venant inopinément assister à quelques-unes d'entre elles.

La loi du 2 mars 1902 confère, il est vrai, aux contrôleurs le droit de faire des recensements, mais c'est uniquement pour leur permettre de constater au besoin la situation de tel ou tel article, sans recourir, comme par le passé, à l'intervention obligatoire d'un officier du commissariat.

Le corps du Contrôle est, paraît-il, *une armée de généraux et de colonels* et « de si hauts personnages ne sauraient descendre dans les détails pénibles, rebutants, du service de contrôle ».

Que notre critique se rassure : ces hauts personnages, ces colonels et même ces généraux ne considèrent pas comme au-dessous de leur dignité d'aller fréquemment dans les ateliers, dans les magasins, de compulser des registres, et ils ne laissent pas que d'y faire de fort intéressantes et fort instructives découvertes. Peut-être même est-ce pour cela que leur présence continue dans les ports, chagrine si violemment ces amis du commandement pour lesquels l'impeccabilité des préfets maritimes est passée à l'état de dogme, au même titre que l'infaillibilité pontificale.

Au fond, toute cette argumentation basée sur l'insuffisance du contrôle des inspecteurs est bien fragile, disons le mot, elle ne tient pas debout; aussi cherche-t-on à l'étayer avec des considérations d'un autre ordre, et l'on s'en prend alors à l'état d'esprit, à la mentalité de ces inspecteurs « montés par une prodigieuse fortune, jusqu'au point où ils vont saisir « l'influence prédominante au ministère et dans les ports ».

« Fournisseurs de notes, police occulte », tels sont les qualificatifs dont les gratifie notre amène critique, qui semble s'inspirer ici de la si courtoise et si délicate manière de l'amiral Rieunier. Mais il oublie que les notes

fournies sont des rapports officiels, communiqués par les ministres eux-mêmes aux commissions du budget. Il est vrai que cette communication ne fut pas toujours faite de très bonne grâce, n'est-ce pas, amiral ? Dix années passées n'ont pas encore adouci l'amertume de votre rancœur [1].

Et, pour donner la dernière touche au tableau, voici qu'on nous montre, au ministère, les inspecteurs « s'acheminant à la succession du chef d'état-« major, expulsé de son rôle de secrétaire général ».

Qu'une telle ambition ait jamais hanté l'esprit de quelque inspecteur, nous l'ignorions, mais si, parmi les mesures prises par M. de Lanessan, il en est une particulièrement heureuse, c'est à coup sûr celle qui rendit le chef d'état-major général à son véritable rôle. La conception qui fit du chef d'état-major général, ce préparateur à la guerre, le premier des administrateurs du ministère, était une hérésie dont les conséquences ne pouvaient être que néfastes.

Veut-on à tout prix créer le poste de secrétaire général, qu'on le confie à qui l'on voudra, à un amiral, à un commissaire général, à un directeur de l'administration centrale, voire même à un contrôleur général : un seul homme ne peut y aspirer, c'est le chef d'état-major général. Entre les deux fonctions, il y a incompatibilité absolue, irréductible.

L'article du *Journal des Débats* n'eut d'ailleurs pas plus de succès que les autres philippiques des adversaires de l'inspection, et, quelques jours plus tard, par 156 voix de majorité, le Sénat adoptait le projet de loi voté par la Chambre le 4 juillet 1900.

---

## Note critique.

*Inanité de la surveillance administrative du commissariat de la marine.*
*Efficacité du contrôle permanent*
*exercé par l'inspection de la marine dans les arsenaux.*

L'examen du projet de loi relatif au contrôle de l'administration de la marine a soulevé une question assez inattendue, celle de savoir si la suppression de la surveillance administrative ne doit pas avoir pour conséquence la suppression de l'inspection permanente.

Il n'y a pas longtemps encore, les services de travaux étaient étroitement soumis à la tutelle du commissariat de la marine. Ils ne pouvaient ni embaucher, ni autoriser à s'absenter, ni hospitaliser, ni congédier, ni admettre à la retraite un seul ouvrier, sans l'intervention, plus ou moins active, suivant le cas, du commissaire aux travaux. Le même fonctionnaire liquidait les dépenses de main-d'œuvre, de matières et de travaux à prix fait. Il participait à la passation des marchés d'entreprises. Il centralisait

[1] Voir ci-dessus Rapport de M. Gerville-Réache, p. 162.

enfin, dans chaque port, tous les comptes de travaux. Il exerçait, en un mot, le contrôle de l'administration et de la solde du personnel ouvrier ainsi que celui de la comptabilité de la transformation. L'initiative des services techniques rencontrait les mêmes obstacles dans l'accomplissement des actes relatifs à l'acquisition du matériel nécessaire à l'exécution des travaux. Marchés, recettes, liquidations de fournitures, toutes ces opérations réclamaient le concours du commissaire aux approvisionnements, quand celui-ci n'en était pas exclusivement chargé.

Il est permis de penser que des ingénieurs, provenant presque tous de l'École Polytechnique, alliant une instruction générale, que personne ne met en doute, à leurs connaissances professionnelles, auraient pu être dispensés de recourir, pour l'administration de leurs ressources en personnel et en matériel, à un service voisin, réduit, par son incompétence, à demander les avis, les conseils et les directions de ceux qu'il était chargé de contrôler et de diriger. Cet état de choses explique bien des mécomptes, tels que l'assortiment défectueux des matières et objets en approvisionnement, la lenteur des constructions neuves, les retards apportés au ravitaillement ou aux réparations de la flotte. Néanmoins, les partisans de la surveillance administrative essayent d'inquiéter les esprits, en laissant croire que l'emploi de la main-d'œuvre et des matières aux travaux ne sera plus désormais suffisamment contrôlé, parce qu'au lieu de relever, comme auparavant, d'un double contrôle : celui du commissariat et celui de l'inspection, il ne dépendra plus que de ce dernier. Cette manière de voir paraît assez légitime de prime abord et il ne serait pas défendu d'examiner l'opportunité d'accroître les moyens de l'inspection permanente. Mais, ce n'est pas à ce résultat, on l'a déjà deviné sans doute, que tendent ceux qui songent à combler la prétendue lacune laissée par la surveillance administrative. Leur conclusion est tout autre. Ils demandent à supprimer l'inspection permanente et à la remplacer par cette même surveillance administrative, restaurée non pas dans son intégralité, mais au moins en tant que contrôle de l'emploi des crédits de travaux. Encore ne sommes-nous pas bien sûr de traduire complètement leurs revendications, dont l'objet paraît être plutôt de substituer au contrôle indépendant de l'inspection, un contrôle fonctionnant à peu près dans les mêmes conditions que cette dernière, mais subordonné au préfet maritime.

Il serait peut-être tout aussi simple, au lieu de procéder par déplacement d'attributions, de modifier le caractère de l'inspection permanente et de décider qu'à l'avenir elle cessera d'être indépendante pour devenir subordonnée au préfet maritime. Il n'en pourrait être ainsi évidemment que si le contrôle de l'emploi des crédits de travaux était, comme on l'avance, insuffisamment assuré par la seule inspection permanente et si, en outre, la responsabilité du préfet maritime avait réellement besoin d'être sauvegardée par un contrôle relevant uniquement de lui.

Il est facile de démontrer que la disparition de la surveillance administrative n'a diminué en rien le contrôle exercé sur les services de travaux et notamment sur l'utile et régulier emploi de la main-d'œuvre et des matières.

Il n'est peut-être pas une seule critique que la surveillance administrative n'ait encourue.

Son incompétence lui a été reprochée avec raison.

Chargée de passer des marchés en vue de l'acquisition du matériel ou de l'exécution des travaux à l'entreprise, elle a toujours été dans l'obligation, comme on l'a déjà dit, de provoquer et de suivre les conseils de ceux qu'elle avait mission de surveiller et, au besoin, de diriger.

Le dualisme d'attributions, créé par sa participation constante à tous les actes des services d'exécution, a eu pour effet, comme il fallait s'y attendre, de retarder et parfois de compromettre la marche du service, quand la célérité des opérations est, à coup sûr, plus nécessaire dans la marine que dans tout autre service public.

On lui a reproché d'être un obstacle au libre jeu des responsabilités.

Elle présentait enfin cette anomalie, regrettable et contraire aux principes de toute organisation, de confondre dans les mêmes mains l'action et le contrôle.

Pour compenser tous ces inconvénients, elle n'offrait même pas l'avantage de donner une sécurité plus ou moins complète au point de vue de l'exactitude des comptes et de la régularité des opérations, car, non seulement elle entravait la marche des services d'action, non seulement elle rendait les responsabilités insaisissables, mais encore, par la force même des choses, elle était fatalement condamnée à la stérilité. Son incompétence, dont les inconvénients ont été indiqués il y a un instant, ne l'empêchait pas de fonctionner, quoique d'une façon incomplète et défectueuse. Au contraire, sa subordination vis-à-vis non pas précisément de ses assujettis directs, mais, ce qui revient au même, vis-à-vis de celui dont ils relèvent, c'est-à-dire du préfet maritime, était nécessairement pour elle une cause certaine d'impuissance, attendu que, dans certains cas, ses représentations pouvaient atteindre ce dernier, par voie de répercussion. Aussi les observations du commissaire aux travaux, dans les rares occasions où elles se produisaient, ne dépassaient pas en général l'enceinte de ses bureaux, jamais les limites de l'arsenal ; la surveillance de ce fonctionnaire ne constituait donc à vrai dire qu'une sorte de contrôle de famille.

Des fonctionnaires, quels qu'ils soient, subordonnés à l'autorité locale mais cependant assez courageux pour requérir, sans défaillance aucune, l'exécution ponctuelle des lois, décrets, règlements et ordres ministériels près du préfet maritime qui tient dans ses mains leur avancement, de tels fonctionnaires, s'il en a jamais existé, eussent été de véritables héros.

En fait, la surveillance administrative n'est qu'un rouage administratif, un des éléments de l'action elle-même, ayant seulement pour objet la marche intérieure du service et la régularité des opérations. On avait l'équivalent de ce rouage mixte dans le détail des travaux, participant à la fois de l'administration et du contrôle, mais, comme on vient de le dire, de ce contrôle de famille qui ne saurait avoir rien de commun avec une inspection indépendante, nettement placée en dehors de l'action.

Même exempte de ces deux vices rédhibitoires : à savoir son incompétence et sa subordination au commandement, la surveillance administrative n'eût pas encore été en mesure de fonctionner efficacement.

Pour suivre, pas à pas, tous les actes accomplis par les services surveillés, il lui faut tenir les mêmes écritures imposées à ceux-ci, tels que rôles,

contrôles, quand elle n'est pas contrainte d'y ajouter d'autres écritures encore.

Participant, d'autre part, à l'action, dans une mesure toujours appréciable et parfois prépondérante, cette surveillance administrative est tenue de certifier, de faire siennes en quelque sorte toutes les opérations qu'elle surveille ou dirige, car elle ne saurait se borner à des vérifications par épreuves.

Un contrôle ainsi compris ne serait possible qu'à la condition de disposer de vérificateurs aussi nombreux que le sont les agents des services d'exécution. C'est parce qu'en aucun temps cette condition n'a pu être remplie et ne pourra jamais l'être, sous peine d'engager des dépenses hors de toute proportion avec l'effet utile à en retirer, que la surveillance administrative n'a jamais fonctionné pleinement dans la marine, même à l'époque où elle fût instituée, pas plus d'ailleurs qu'elle ne pourrait fonctionner dans une autre administration privée ou publique.

Fruit d'une équivoque, la surveillance administrative n'a été qu'un expédient imaginé pour ménager la transition entre un régime où la plume était toute-puissante et une organisation rationelle, prévue dès l'origine, imposée par la nécessité de faire aux services militaires et techniques la place que leur assignent leur importance sans cesse grandissante et leur technicité, fût-ce même aux dépens d'une bureaucratie dont la décadence, dès longtemps envisagée, ne devrait provoquer ni surprise, ni récrimination.

On n'en fait pas moins actuellement une dernière tentative en faveur de la surveillance administrative sans laquelle, prétend-on, les consommations de main-d'œuvre et de matières ne seraient plus qu'incomplètement contrôlées. Il n'est peut-être pas indifférent de remarquer que le commissariat revendique ici l'exercice d'un contrôle que ne lui a même pas conféré l'ordonnance du 14 juin 1844 concernant le service administratif de la marine. Cet acte, en lui confiant le soin de vérifier et de centraliser les comptes annuels, n'a nullement prévu que le commissaire aux travaux aurait à s'assurer de l'application sincère de la main-d'œuvre et des matières aux travaux. Omission aisée à concevoir, quand il s'agit d'un organe comme celui de la surveillance administrative, dont ceux qui l'exercent ont le devoir de tout vérifier et de tout affirmer. Un commissaire aux travaux, même secondé par un personnel aussi nombreux qu'on veuille le supposer, n'aurait pu donner la certitude que la main-d'œuvre des cinq ou six mille ouvriers d'un port a été fidèlement inscrite aux comptes respectifs des ouvrages auxquels ces ouvriers ont travaillé. Le contrôle d'actes de ce genre, quelque continu qu'on le suppose, et il eût été loin de l'être entre les mains du commissariat, peut bien procurer quelque garantie morale, mais non cette garantie véritable, définitive, qu'est théoriquement censée emporter avec elle l'intervention constante des surveillants administratifs.

Ce n'est que bien longtemps après la mise en vigueur de l'ordonnance précitée de 1844 que la surveillance administrative a été appelée à se préoccuper de la véracité des écritures relatives aux travaux. Quant au côté économique de la transformation, il lui a toujours échappé.

Le décret du 6 septembre 1888 a investi le commissariat d'une surveillance « continue » sur la comptabilité des travaux. Mais cette surveillance

n'en est pas devenue pour cela plus « continue » que par le passé, et ce, par la force même des choses.

Il faut bien remarquer que toutes les réformes administratives ont été entravées jusqu'à ce jour par la difficulté de faire une place à ce corps dans les différentes organisations successivement projetées. La surveillance administrative, telle qu'elle a été définie dans l'ordonnance de 1844 avait été une première étape vers l'émancipation complète des services de travaux. Instituer maintenant un contrôle subordonné, fonctionnant concurremment avec le système de l'autonomie des directions, serait porter atteinte au principe lui-même de l'autonomie. Aussi convient-il d'écarter résolument une telle conception et de s'en tenir strictement à la solution rationnelle, entrevue dès le premier jour, désormais consacrée par la réglementation récente et qui consiste, d'une part, à donner toute liberté aux services d'action, c'est-à-dire à ceux qui ont la responsabilité et, d'autre part, à remettre le contrôle à un corps indépendant, chargé, au nom et sous les ordres exclusifs du ministre, de sauvegarder les intérêts du Trésor et celui des personnes, sans pouvoir, en aucune façon, arrêter, diriger ou suspendre les opérations des premiers.

Au surplus, les faits confirment ce qui vient d'être dit de l'inanité de la surveillance administrative.

L'une des attributions essentielles du commissaire aux travaux consistait à liquider toutes les dépenses de solde du personnel ouvrier. Les règlements lui imposaient le devoir de vérifier au préalable tous les casernets d'appel, c'est-à-dire les documents sur lesquels sont enregistrés les mouvements de chaque homme et calculés les salaires revenant à chacun d'eux, comme aussi de comparer les casernets avec les carnets d'application de la main-d'œuvre.

On a dit bien souvent que ces vérifications ne pouvaient être faites dans le court espace de temps imparti au commissaire aux travaux pour effectuer la liquidation, à moins de retarder le payement des ouvriers qui doit être fait, chaque quinzaine, à des dates fixes. Il a été, en outre, péremptoirement établi qu'en effet ces vérifications n'avaient pas lieu. En 1897, l'inspection locale a constaté, par le registre de transmission de la direction des constructions navales du port de Toulon, que les pièces justificatives du payement étaient envoyées au commissaire aux travaux cinq ou six jours après que les ouvriers avaient perçu leurs salaires.

Le contrôle de l'administration du personnel ouvrier offrait le même caractère fictif. Pour l'exercer, le commissaire aux travaux recevait chaque jour un bulletin journalier des absents et était appelé à viser tous les titres de mouvements des hommes, billets d'admission, billets d'hôpital, permissions, congés. Il avait ainsi le moyen de s'assurer que ces mutations avaient été inscrites sur les casernets et de mettre à jour les matricules tenues dans ses bureaux. Ces derniers documents présentaient une importance capitale, en ce qu'ils devaient permettre au surveillant administratif de s'assurer de l'exactitude des états de services et des mémoires de proposition de pension établis par les directions de travaux pour le personnel ouvrier.

Mais, comme en réalité ses matricules étaient incomplètes, il se trouvait dans l'alternative ou de s'en rapporter aux états de services préparés par

les directions de travaux ou de se rendre dans les directions pour y rechercher dans leurs matricules les renseignements que les siennes ne pouvaient lui fournir.

Les rôles étaient ainsi renversés. Le surveillant administratif, au lieu de s'assurer de la conformité des écritures des services contrôlés avec les siennes, contrôlait et complétait ses propres écritures avec celles des services contrôlés. Cette situation était si avérée, que la suppression des matricules tenues par le commissaire aux travaux a dû être décidée, il y a quelque temps, et il faut remarquer que cette suppression a eu lieu, bien que la surveillance administrative fît encore partie de notre système d'administration. La circulaire du 13 mai 1899 (*B. O.*, p. 824) qui a consacré la mesure dont il vient d'être parlé, rappelait, pour la motiver, que les matricules tenues par le commissaire aux travaux étaient copiées sur celles des directions.

Pendant longtemps, le contrôle de l'emploi de la main-d'œuvre s'est borné à des appels plus ou moins fréquents, plutôt moins fréquents, effectués par des délégués du commissaire aux travaux et qui avaient pour but de s'assurer de la présence des ouvriers sur les chantiers. Le souci de savoir si le temps passé par les ouvriers aux différents travaux était exactement porté aux comptes des ouvrages auxquels ces ouvriers étaient affectés, n'a compté que très tardivement dans les préoccupations du commissariat, à une époque où il put constater que l'inspection permanente tendait à développer ce mode de contrôle qu'elle avait d'ailleurs toujours pratiqué et dont elle tirait les meilleurs résultats. Ces vérifications étaient si nouvelles pour lui, qu'il se posa la question de savoir si elles rentraient bien dans ses attributions et que le ministre fut consulté à cet égard. Une circulaire du 5 décembre 1892 (*B. O.*, p. 570) indiqua le rôle du commissaire aux travaux en ce qui concerne la vérification de la comptabilité élémentaire des ateliers.

Le commissariat avait mis cinquante ans à s'apercevoir que la vérification et la centralisation des comptes d'ouvrage devaient être précédées de l'examen des pièces élémentaires, c'est-à-dire des carnets d'application de la main-d'œuvre aux travaux et des bons de matières. Il avait cru, jusqu'à ce moment, qu'il lui suffisait d'additionner les résultats fournis par chaque direction pour en faire le compte général du port. Il n'ignorait pas, il est vrai, que cette centralisation comportait une comparaison des comptes avec les feuilles d'ouvrage. Encore cette vérification, purement matérielle, n'était-elle pas opérée.

On a cité, au port de Toulon, l'exemple de ce commissaire aux travaux, pris d'un scrupule tardif et ne voulant pas certifier des vérifications qu'il n'avait pu faire, avant de signer les feuilles d'ouvrage, ne pas hésiter à supprimer le « vu et vérifié » qui doit normalement précéder la signature de ce fonctionnaire.

Le fait suivant est peut-être plus caractéristique encore.

Le compte général des travaux exécutés en 1894, au port de Toulon, a été transmis à Paris sans que le commissaire aux travaux ait, nous ne dirons pas vérifié ou visé, mais qu'il ait eu en mains les feuilles

d'ouvrage de la direction d'artillerie, celles des défenses sous-marines et la plus grande partie de celles de la direction des constructions navales. Toutes ces feuilles d'ouvrage se trouvaient, en effet, depuis plusieurs mois dans les bureaux de l'inspection et n'avaient pas été réclamées par le surveillant administratif au moment de l'établissement, par ses soins, du compte général des travaux du port. Ce fait a été porté à la connaissance du ministre par un rapport en date du 25 juillet 1895.

Dans les cas qu'on vient de rappeler, la surveillance administrative a été paralysée par une insuffisance dans les moyens d'action dont elle disposait et qu'il n'était cependant pas possible, on a dit pourquoi, de développer davantage.

Elle porte, au reste, d'autres causes d'impuissance et celles-là sont irrémédiables.

On n'empêchera jamais qu'un fonctionnaire, chargé à la fois d'attributions administratives et d'attributions de contrôle ne sacrifie celles-ci au profit presque exclusif des premières qui requièrent une urgence immédiate. C'est la force même des choses qui le veut ainsi.

L'un des premiers devoirs du contrôleur d'un service de travaux est, à n'en pas douter, de veiller à ce que les crédits alloués pour le payement de la main-d'œuvre ne puissent être détournés de leur affectation. Cependant si ce contrôleur est en même temps administrateur, faudra-t-il s'étonner que, jugeant insuffisant son personnel de commis et d'écrivains, il se laisse aller à le compléter en y adjoignant des ouvriers dans ses bureaux, soit qu'il les ait pris dans les services qu'il administre lui-même ou qu'il les ait empruntés aux services qu'il contrôlait? Et alors, dans l'un et l'autre cas, quelle autorité pourrait-il avoir pour imposer à un service l'observation de règles qu'il enfreint lui-même et qu'il est bien obligé de laisser violer?

Voilà pourquoi, de tout temps, les services de la marine, tout en se plaignant de la parcimonie avec laquelle ils prétendent que les crédits relatifs au personnel entretenu leur sont alloués, ne se sont jamais préoccupés outre mesure de cette situation, sachant à l'avance qu'avec la complicité de leur surveillant administratif, ils pourraient transformer en commis aux écritures autant d'ouvriers qu'ils voudraient. Il ne faudrait pas croire qu'il s'agit de cas isolés et sans importance. Le chiffre de ces virements de crédits a été relevé et on a pu constater, il y a quelques années, qu'il atteignait plusieurs centaines de mille francs, puisque pour le seul port de Toulon, la dépense atteignait 124,000 francs, comme on le verra plus loin.

Dernièrement la marine a introduit dans la comptabilité de l'emploi aux travaux et dans celle de l'approvisionnement, un système connu sous le nom de « centralisation des écritures », dont on attendait une réduction très appréciable du personnel écrivain. C'est l'effet inverse qui s'est produit. Il a fallu augmenter l'effectif des comptables et, comme cette mesure a paru encore insuffisante, on a eu vite fait de prendre à loisir et largement dans les ateliers des ouvriers qui ont été et sont encore employés aux écritures. Dans une direction, celle des constructions navales du port de Toulon, près de cent ouvriers ont été ainsi détournés des travaux. Or, si on réfléchit que nous avons cinq ports militaires et trois établissements hors des ports, si on considère, en outre, que, dans les arsenaux il existe,

en dehors de la direction des constructions navales, d'autres services de travaux : artillerie, défenses sous-marines, travaux hydrauliques, subsistances, gestion directe, on voit tout de suite quel chiffre peut atteindre le montant des salaires payés aux ouvriers détachés dans les bureaux. Le crédit de main-d'œuvre, ainsi détourné de sa destination, atteindrait un million, qu'il ne faudrait pas s'en étonner.

En 1892, l'inspection locale a compté qu'à lui seul le port de Toulon employait aux écritures des agents du personnel ouvrier jusqu'à concurrence de 124,000 francs par an. C'était donc 124,000 francs prélevés sur les chapitres de salaires d'ouvriers et constituant une dépense absolument improductive pour les travaux proprement dits. Cette situation a été signalée au ministre par un rapport du 29 mars 1892.

Mais que dire des irrégularités que le commissaire aux travaux découvrait comme surveillant administratif, mais qu'il ne divulguait pas, parce qu'elles auraient engagé sa responsabilité comme administrateur !

Dans le courant de 1894, au port de Toulon, l'inspection a eu l'occasion de mettre en lumière des fraudes graves auxquelles donnait lieu l'exécution, par des ouvriers en régie, des travaux relatifs à l'installation de l'artillerie à tir rapide à bord du *Redoutable*.

D'après le marché, le salaire de chaque ouvrier devait être fixé, d'un commun accord, entre la marine et l'entrepreneur.

Or, il fut constaté que des apprentis du port, âgés de 16 à 17 ans, qui, la veille, travaillaient dans l'arsenal avec des salaires de 0 fr. 70 à 1 franc, avaient été admis dans l'entreprise le lendemain et revenaient à l'État à 8 francs par jour.

On sut, en outre, que ces jeunes ouvriers auxquels une somme de 4 francs par jour, sur les 8 francs alloués pour eux, devait être attribuée, recevaient 1 franc, 1 fr. 50, 2 francs par jour, et que l'entrepreneur s'appropriait l'excédent des sommes payées par l'État pour ces hommes.

Ces faits ont été connus du commissaire aux travaux, surveillant administratif des directions.

Cependant, il n'a donné aucune suite aux réclamations des intéressés, parce qu'il s'exposait à mettre ainsi lui-même en cause sa propre responsabilité, en divulguant des irrégularités graves qu'il aurait dû empêcher.

Il a fallu que l'inspection locale révélât ces abus, dans un rapport du 10 juillet 1894, pour que le ministre en eût connaissance.

Le commissariat est enfin inapte à contrôler, parce qu'il est et doit demeurer subordonné au commandement. Comment un personnel dont l'avancement dépend des chefs dont il peut être appelé, dans l'exercice de ses attributions de contrôle, à combattre les avis, pourrait-il entreprendre de discuter avec eux des questions de service sur lesquelles il ne partagerait pas leur manière de voir? Si un préfet maritime se fait délivrer du charbon par les magasins de l'arsenal pour son usage personnel, si, pour éclairer ses salons, il fait transporter à la préfecture les accumulateurs d'un sous-marin et en provoque ainsi l'usure anticipée, et ces faits ne sont peut-être pas sans exemple ; si, comme on le voit fréquemment et comme le fait a été constaté dans un rapport au ministre du 5 mai 1892, ainsi que

dans le rapport annuel du comité d'examen des comptes des travaux de la marine du 1er mai 1900, page 194, il requiert dans tous les services de travaux des ouvriers et des matières pour les installations que peut comporter son hôtel à l'occasion de bals, de soirées ou de toutes autres fêtes non publiques; si, comme une note du 17 mai 1900 l'a révélé, il néglige de payer le gaz consommé, pour les besoins de sa cuisine ou pour son propre éclairage et en fait supporter la dépense par le Trésor; si, comme une autre note du 26 octobre 1900 l'a fait connaître, il se soustrait à une retenue de logement pour le payement de laquelle une compensation pécuniaire lui a été expressément allouée; s'imagine-t-on de quel air il accueillerait l'humble fontionnaire qui oserait adresser des représentations au vice-amiral, commandant en chef, préfet maritime?

Quand on parle, par conséquent, de supprimer l'inspection permanente et d'instituer à sa place un contrôle subordonné au préfet maritime, il ne peut être question que de contrôler les chefs de service; mais le préfet maritime, dont les actes peuvent cependant engager la responsabilité du ministre, échapperait à tout contrôle. Dans ce système, la responsabilité du préfet serait peut-être sauvegardée; celle du ministre ne le serait certainement plus.

Il est à présumer que l'éventualité d'un tel résultat empêchera de substituer un contrôle subordonné, dont les observations ne dépasseront pas l'enceinte de l'arsenal, à un contrôle indépendant dont l'efficacité est démontrée depuis longtemps et qui, par son indépendance même, est en mesure de signaler au ministre tous les manquements à la règle qui peuvent se produire localement.

On invoquerait en vain, pour justifier pareille mesure, les attributions multiples du préfet maritime et la responsabilité plus grande qui lui incomberait par suite du nouveau régime administratif des arsenaux. Qu'il suffise de dire à cet égard que les partisans du contrôle subordonné, adversaires, par conséquent, de l'inspection permanente, prétendent, suivant les besoins de leur thèse, tantôt que les attributions administratives du préfet maritime ont une importance considérable et qu'il a besoin d'un contrôle subordonné pour sauvegarder sa responsabilité, tantôt qu'elles n'ont aucune importance, s'il s'agit d'établir que son pouvoir a besoin d'être, suivant le principe consacré par le règlement de floréal an VIII, contre-balancé par un contrôle permanent.

Les attributions administratives des préfets maritimes n'ont été ni accrues ni diminuées par le décret récent sur l'autonomie des directions. Il n'y a pas de raison aujourd'hui de rétablir une surveillance administrative qu'hier on a jugée inutile. On a compris qu'au lieu de tenir les services en tutelle et de chercher une garantie de la régularité de leur gestion dans une surveillance continue, au moins en théorie, mais en réalité purement fictive, il valait mieux avoir devant soi des services libres d'agir et conséquemment responsables, soumis d'ailleurs à une surveillance intermittente mais réelle. Le principe de l'autonomie devait finir par prévaloir sur celui qu'on a appelé le principe de la contradiction et qu'il faut d'autant moins regretter que l'organisation qu'il régissait ne pouvait pas et n'a jamais fonctionné ainsi qu'on vient de le démontrer et de le prouver par des faits.

En d'autres termes, les avantages de l'autonomie des directions de travaux ont été préférés aux avantages que devait donner la surveillance administrative, mais qu'elle était impuissante à procurer.

Si l'on ne se préoccupait que d'assurer efficacement le contrôle de l'application de la main-d'œuvre et des matières aux travaux, au lieu de préconiser un contrôle subordonné, on se bornerait à proposer d'étendre l'action du contrôle indépendant, qui existe déjà, l'inspection permanente.

On a senti qu'une telle conclusion s'imposerait, par la logique, aux esprits même les plus prévenus en faveur du commissariat.

Aussi, déplaçant le terrain de la discussion, a-t-on imaginé de faire renaître la surveillance administrative, supprimée d'hier sous la forme d'un contrôle subordonné au préfet maritime et dont la création aurait pour conséquence de faire disparaître l'inspection permanente et, du même coup, de priver le ministre d'un organe de contrôle pour lui-même et ne relevant que de lui.

Il est facile de voir que dans ce système, le préfet maritime serait plus ministre que le ministre en personne, puisqu'il aurait à sa disposition un contrôle dont les constatations ne parviendraient qu'à lui seul, tandis que le ministre n'en ayant aucun sur place, par lequel il puisse être renseigné, ignorerait tout ce que le préfet connaîtrait seul ou n'en saurait que ce que celui-ci voudrait bien ne pas lui laisser ignorer.

Il n'a pas paru, comme la logique l'aurait demandé pourtant, que le contrôle destiné à sauvegarder la responsabilité du préfet pût coexister avec l'inspection permanente dont le rôle est de sauvegarder la responsabilité du ministre. C'est qu'on souhaite moins encore le maintien des attributions du commissariat que la ruine complète et définitive de l'inspection permanente, fatalement condamnée, par le seul exercice de ses légitimes attributions, à soulever contre elle les animosités et les haines irréductibles de tous ses assujettis, sans exception. Pour atteindre ce dernier but, on sacrifierait, au besoin, sans regret, les intérêts du commissariat, comme on ferait bon marché de la responsabilité des préfets maritimes.

Le discrédit dans lequel la surveillance administrative est tombée dès son origine a tenu, en grande partie, à l'impossibilité où la force des choses la mettait de réaliser le programme qui lui était tracé.

L'inspection ne voudrait pas entreprendre de faire revivre la même fiction. Elle se refusera, comme elle l'a toujours fait, à affirmer qu'elle peut vérifier et certifier l'exactitude et la régularité de toutes les opérations et de tous les calculs consommés dans les services de travaux. C'est pour avoir fait cette promesse, qui ne pouvait pas être tenue, que la surveillance administrative était appelée à disparaître.

Mais, ce que l'inspection permanente croit pouvoir prétendre, et la preuve en est dans tout ce qui précède, c'est que le contrôle qu'elle seule exerçait sur l'application de la main-d'œuvre et des matières aux travaux, qu'elle continuera forcément à exercer avec plus de sévérité encore que par le passé, s'il est possible, a suffi dans le passé et suffira dans l'avenir à apprécier, dans la mesure où cette garantie peut être offerte par un contrôle quelconque, la régularité et l'utilité de l'emploi donné aux crédits budgétaires.

Il n'est pas inutile de faire remarquer que les comptes d'emploi sont vérifiés à Paris par la direction de la comptabilité générale, lorsqu'elle en centralise les résultats dans le compte général des travaux.

Enfin, le décret du 6 septembre 1888 a institué un comité chargé de vérifier les comptes des travaux et de rechercher le résultat économique des diverses gestions. Ce comité est composé de membres du Parlement, du Conseil d'État et de la Cour des comptes, d'officiers généraux et de hauts fonctionnaires de la marine.

Il ne faut pas se le dissimuler, ce serait commettre une grave erreur et aller au-devant d'une déception certaine que de s'en remettre exclusivement au contrôle, quelque fortement organisé qu'on le suppose, du soin de prévenir les irrégularités, les abus et les fraudes. Il serait déraisonnable de lui demander, par exemple, de s'assurer chaque jour et à chaque instant du jour, de la présence de chacun des ouvriers occupés aux travaux. Il est évident que des mesures d'ordre administratif, que des formes de comptabilité garantiront toujours plus efficacement que le contrôle la régularité et la sincérité des opérations et des écritures relatives à la constatation des mouvements du personnel ouvrier. On peut citer, dans cet ordre d'idées, les règles concernant la prise et le dépôt des jetons de présence par les ouvriers, au commencement et à la cessation du travail, le pointage des ouvriers en retard par les agents préposés aux issues de l'arsenal, l'obligation faite aux chefs d'atelier de remettre immédiatement au centre de la direction la situation journalière de leur personnel. Est-ce à dire que ces mesures excluent l'intervention du contrôle ? Évidemment non. Sa mission consiste à s'assurer que ces règles sont exactement observées, mais on conçoit que pour l'accomplir il n'est pas nécessaire d'avoir deux contrôles fonctionnant parallèlement et qu'un seul, même sans lui donner un développement exagéré, peut suffire complètement à cette tâche. Il lui sera toujours facile de se transporter inopinément, tantôt dans un atelier, tantôt dans un autre, et, là, de s'assurer que les casiers ne sont ouverts qu'aux heures et pendant le temps réglementaire ; que les marrons des absents y sont à leur place ; que les ouvriers présents sont porteurs de leur jeton de présence ; que la situation telle qu'elle résulte des examens du casier ou d'un contre-appel est d'accord avec celle constatée sur l'état de mouvements remis quotidiennement par les maîtres d'atelier au bureau central de la comptabilité ; en un mot que la règle est observée. Ainsi exercé, le contrôle, pour être partiel, n'est pas moins réel, efficace et suffisant. Compris, au contraire, comme l'était la surveillance administrative, il peut apparaître plus complet en théorie. En réalité, il est purement fictif.

La liquidation des dépenses de salaires, telle qu'elle était pratiquée, il n'y a pas longtemps encore, en fournit une nouvelle preuve. Simple liquidateur, le commissaire aux travaux eût pu se borner à vérifier si la dépense était justifiée dans les formes prévues par les règlements. Surveillant administratif, il avait l'obligation stricte de refaire tous les décomptes individuels, c'est-à-dire de procéder à une opération de contrôle pour laquelle le temps et les moyens d'action lui faisaient également défaut et qu'il était bien forcé d'omettre. Ici encore on lui imposait un rôle qu'il ne pouvait pas remplir. On lui demandait une garantie qu'aucun contrôle ne peut offrir et qu'on

trouvait déjà dans les formes adoptées pour le règlement des salaires. Les mouvements concernant les ouvriers sont en effet saisis sur deux documents contradictoires, les casernets et le journal-contrôle. Les comptes de chaque homme y sont arrêtés séparément et peuvent par conséquent être vérifiés par une comparaison simple et rapide. La contradiction entre ces deux documents, suffisante à l'époque où les casernets étaient tenus dans les ateliers et le journal-contrôle au centre, à la direction des travaux, n'a pas cessé de l'être depuis que ces deux documents ont été remis à l'agent administratif, chef de comptabilité de la direction, attendu que cet agent trouve dans leur rapprochement un mode trop sûr de vérification pour le négliger et qu'il est impossible de lui supposer un intérêt quelconque à obtenir des évaluations inexactes.

On n'essayera jamais de majorer indûment les droits pécuniaires des ouvriers par une altération des décomptes individuels. Des fraudes de ce genre seront plutôt tentées au moyen de fausses déclarations sur les mouvements du personnel. Or, on a vu plus haut comment il est possible d'éviter ces abus. Quoi qu'il en soit, il ne paraît pas douteux, après ce qui vient d'être dit, que le contrôle de la solde du personnel ouvrier, aussi bien que le contrôle des mouvements, peuvent être assurés par le simple jeu de la comptabilité, sans qu'il soit nécessaire d'y adjoindre une surveillance administrative qui succombe sous le poids d'obligations qu'elle est dans l'impossibilité de remplir. Une inspection locale, intervenant éventuellement et inopinément pour veiller à l'observation des prescriptions réglementaires doit suffire à garantir la régularité dans cette partie du service.

On s'est également préoccupé de savoir si, malgré la suppression de la surveillance administrative, les dépenses de main-d'œuvre et de matières seront suffisamment contrôlées. Elles le seront, ni moins complètement, ni moins activement, ni avec moins d'efficacité que dans le passé et le présent par l'inspection locale attendu que la surveillance administrative n'a, en fait, jamais fonctionné, la preuve en a été donnée plus haut. Là pourrait se borner la réponse à faire à ceux qui prétendent qu'avec la surveillance administrative a disparu tout contrôle des travaux. Rien n'empêche toutefois de démontrer que les vérifications de l'inspection permanente, telles qu'elle les a pratiquées et continuera à les pratiquer nécessairement, constituent un contrôle rationnel et suffisant des services de travaux.

Toute la valeur d'une comptabilité, à quelque ordre de faits qu'elle s'applique, dépend, au double point de vue de la justification des dépenses et de l'administration des crédits, du degré de sincérité et d'exactitude des écritures élémentaires. La question consiste à rechercher si ce résultat doit être exclusivement obtenu par une surveillance administrative, d'ailleurs beaucoup plus intermittente que continue, ou par un système comptable auquel un organe de contrôle viendrait ajouter une garantie supplétive. L'expérience a fait justice du premier moyen, confirmant ainsi des données que la seule réflexion pouvait fournir tout aussi bien. Ce point de vue du problème a été précédemment envisagé et il n'y a pas lieu d'y revenir. Il reste à examiner comment, en fait, la sincérité et l'exactitude des écritures élémentaires sont actuellement assurées. La marine n'a pas eu à cet égard, à innover. Elle n'a eu besoin que d'imposer à ses comptables, comme elle

l'a fait et ne pouvait se dispenser de le faire, l'observation du principe fondamental de toute comptabilité, c'est-à-dire l'obligation de tenir un journal, d'enregistrer au jour le jour leurs opérations de recettes et de dépenses, de constater, en d'autres termes, encore, les faits au moment où ils se produisent. Cette règle est, non pas peut-être la seule, mais à tout le moins la garantie considérée en tout temps comme la plus efficace à l'encontre des comptables de tous ordres. Il n'est jamais venu à l'idée, sauf dans la marine, où le principe dit de la contradiction, savamment exploité, sous la forme d'une surveillance administrative prétendue continue, a fait vivre plusieurs générations de commissaires, d'entretenir, sous prétexte de contrôle, un personnel de vérificateurs aussi nombreux que celui des services d'exécution, avec mission pour le premier de constater les mêmes faits et de tenir les mêmes écritures que le second. Il a toujours paru que la double garantie résultant de la tenue d'un journal et de l'application de règles propres à en empêcher l'altération devait procurer une sécurité satisfaisante, à la condition, bien entendu, que ces prescriptions fussent régulièrement observées, sous la surveillance d'un contrôle qui, n'étant pas débordé par des attributions que leur nombre, leur étendue et leur difficulté, l'empêcherait, en fait, d'exercer, peut avoir une action réelle et utile. Cet état de choses a existé au temps de la surveillance administrative (puisqu'il faut le répéter, celle-ci n'a jamais fonctionné); il est le même aujourd'hui que cette surveillance a été supprimée.

Rien n'a donc été changé et si la situation n'est pas meilleure qu'avant, elle n'est certainement pas pire.

Les griefs formulés, trop souvent il est vrai, contre la gestion des crédits de travaux seront peut-être rappelés, pour démontrer que l'inspection locale n'offre pas une garantie certaine contre les abus et les irrégularités puisque, jusqu'à présent, elle a été impuissante à les prévenir, au moins complètement. Cette objection, plus spécieuse que solide, s'évanouit dès qu'on va au fond des choses. Oui, il est exact que l'inspection locale n'est pas en mesure à elle seule d'assurer l'observation de la règle, mais, il est non moins exact qu'aucun contrôle ne peut prétendre à ce résultat, pas plus qu'il ne faut espérer l'atteindre par des moyens de comptabilité.

La comptabilité est un mode de contrôle.

L'inspection locale en est un autre.

La surveillance administrative du commissariat en était un troisième.

Qu'ils fonctionnent simultanément ou isolément, ce serait une erreur de leur demander plus qu'ils ne peuvent donner.

Leur raison d'être est de découvrir et de signaler les irrégularités. Ces constatations faites, ils n'ont qu'à s'effacer devant les dépositaires de l'autorité auxquels il appartient de prononcer les sanctions nécessaires.

Lors donc que, malgré une comptabilité rationnellement organisée, malgré l'intervention d'une inspection indépendante se manifestant par un contrôle réel, il se produit encore des abus, ils ne tiennent ni au système d'écritures ni à la modalité du contrôle ou à l'étendue de ses attributions. La cause en est ailleurs et apparaîtra généralement dans des errements vicieux, plaie commune de toutes les administrations publiques, et qui consistent, au lieu

de blâmer ou de punir les fautes, à les couvrir, à les absoudre quand on n'en récompense pas les auteurs.

Ce vice des administrations publiques est inhérent à la nature des choses et ne pourra jamais être, pour ce motif, extirpé complètement. A peine est-il permis de songer à en atténuer les effets déplorables. Il ne serait que juste, tout au moins, de ne pas les imputer au contrôle qui lutte courageusement pour déraciner les abus et y arrive encore assez souvent par la ténacité avec laquelle il les dévoile comme aussi par la crainte qu'inspire toujours un censeur sévère et impartial.

Un examen rapide du fonctionnement de la comptabilité de l'application de la main-d'œuvre et des matières aux travaux confirmera les réflexions qui précèdent.

Au moment même où un ouvrier est affecté à un ouvrage quelconque, il en est fait mention par le surveillant sous les ordres duquel il travaille sur un carnet nominatif n° 1, dit d'application de la main-d'œuvre, qui n'est pas autre chose par conséquent qu'un journal. La réglementation n'admet pas que l'application de la main-d'œuvre à un travail déterminé puisse être différée un seul instant. Aussi fait-elle au surveillant technique l'obligation d'être toujours porteur de son carnet et d'y inscrire immédiatement au crayon indélébile la destination donnée à la main-d'œuvre de chaque ouvrier. Une planchette suspendue au poste de travail de l'ouvrier indique également le travail auquel il est occupé. Dès le lendemain, les résultats de tous les carnets n° 1 sont saisis dans d'autres documents. Ils font ensuite l'objet de récapitulations successives jusqu'à ce qu'ils prennent place en fin de quinzaine sur le compte ouvert à chaque ouvrage.

La comptabilité élémentaire est, en un mot, organisée pour être sincère, pourvu toutefois qu'on tienne la main à ce qu'elle soit tenue dans les formes et suivant les conditions prescrites.

Or, le rôle de l'inspection est précisément de veiller à l'observation de la règle.

A cet effet, l'inspecteur se présente inopinément dans les ateliers; il se fait remettre le carnet par le surveillant qu'un insigne spécial fait immédiatement reconnaître et se met en devoir de vérifier si les données de ce document sont exactes. Accompagné du surveillant, il interroge chaque ouvrier sur la nature du travail auquel il est affecté et rapproche cette déclaration de l'inscription qui figure au carnet et sur la planchette. Il peut en même même temps et accessoirement constater ou non que l'ouvrier est porteur de son marron, vérifier si le salaire qu'il perçoit réellement est le même que celui mentionné sur le casernet de solde; il peut comparer également avec ce document, ainsi qu'avec le carnet des travaux à la tâche, le carnet d'application de la main-d'œuvre.

La régularité de l'application des matières est obtenue par des procédés analogues à ceux qu'on vient de décrire.

Toute matière mise en œuvre est immédiatement portée en dépense sur un document élémentaire au titre de l'ouvrage qu'elle concerne. Cette pièce élémentaire est le bon d'emploi aux travaux qui, détaché d'un registre à souche, mentionne, tant sur l'original que sur le talon, le travail à exécuter. Il sert à la fois de *titre provisoire de sortie* pour le magasin et de *journal*

pour la comptabilité des travaux. Il est à l'application des matières ce que le carnet n° 1 est à l'application de la main-d'œuvre. Ce mode de comptabilité élémentaire est favorisé par l'interdiction faite aux ateliers de se constituer des réserves de matériel. Ils ne doivent prendre, dit le règlement, que les matières immédiatement applicables à un travail entrepris ou à entreprendre; ce qui équivaut à dire qu'ils n'obtiendraient pas la délivrance de matières dont ils ne seraient pas en mesure de justifier l''affectation prochaine et précise.

Ces différentes règles, de même que celles analogues adoptées pour la main-d'œuvre, constituent, à n'en pas douter, une présomption en faveur de la sincérité des écritures. Le rôle de l'inspection locale demeure aussi le même. Elle a le devoir de s'assurer que les bons d'emploi aux travaux portent l'indication de la feuille d'ouvrage et même la nature du travail exécuté; que les matières ont été réellement incorporées dans les ouvrages pour lesquels elles ont été demandées. Elle se livre sur place, c'est-à-dire sur les chantiers et dans les ateliers mêmes, aux investigations qu'exige ce contrôle tout spécial. Elle peut ainsi constater, d'abord, si les ateliers ont ou non des matières en réserve, puis, rechercher si les matières ont exactement reçu l'affectation qui a motivé leur délivrance. Elle peut enfin comparer les bons originaux à leurs talons et s'assurer, de cette manière, de la conformité des uns avec les autres.

La multiplicité infinie des constatations élémentaires auxquelles donne lieu l'application de la main-d'œuvre et des matières aux travaux est incompatible avec un mode de contrôle, comme la surveillance administrative, dont la mission consisterait à recommencer toutes ces constatations à seule fin de les certifier et de les faire siennes. Aussi, cette tâche qui était celle du commissariat, n'a-t-elle jamais été remplie. Avec des règles aussi rationnelles et aussi précises que celles qui président à la comptabilité élémentaire des travaux, la surveillance administrative ne serait, en outre, comme elle l'a été dans le passé, qu'une simple superfétation. Le contrôle de l'emploi aux travaux ne comporte pratiquement et ne demande, pour la garantie de la sincérité et de l'exactitude des écritures élémentaires, que des vérifications par épreuves qu'il paraîtra toujours préférable de confier à un organe indépendant plutôt qu'à un organe subordonné, surtout si, comme on l'a vu pendant longtemps, ce dernier cumule des attributions administratives avec des attributions de contrôle.

Il n'est pas à croire que le contrôle de l'inspection permanente sur les dépenses en matières et en main-d'œuvre, tende, par suite de la suppression de la surveillance, à perdre de son activité. Le voulût-elle, l'inspection permanente se trouverait empêchée de faillir à sa tâche par l'obligation qui lui est faite de consigner chaque année les résultats de ses investigations dans un rapport spécial. Ce rapport, qui est destiné au ministre, constitue un élément précieux d'informations pour le comité d'examen des comptes des travaux de la marine dont on peut dire qu'elle est, à ce point de vue, la principale sinon l'unique collaboratrice et comme la cheville ouvrière, ainsi que cette assemblée a bien voulu le déclarer élogieusement dans un de ses rapports annuels.

En résumé, par quelque côté qu'on envisage la surveillance administrative

que la réglementation attribuait au commissaire aux travaux, on est conduit à n'y voir, à la lumière des faits eux-mêmes, que de pures apparences, et à conclure que ce prétendu contrôle, dont on veut faire tant de bruit, qui n'était qu'une simple vérification de chiffres, d'ailleurs plus qu'incomplète, était nul, à peu près partout, aussi bien par la faiblesse des moyens, dont le commissaire aux travaux disposait, que par l'infériorité des agents secondaires qu'il mettait en mouvement pour l'exercer.

Pour les salaires d'ouvriers, les appels étaient-ils mieux effectués ? Les distances à parcourir, le petit nombre des agents, tout enfin se réunissait pour rendre illusoire cette partie essentielle des obligations du surveillant administratif.

Nous avons fait allusion plus haut à ce qu'on ne manque pas de répondre. On dit que rien ne serait plus facile que de remédier à cette insuffisance, en augmentant le personnel du détail des travaux, aujourd'hui supprimé.

Mais en admettant que les désirs des intéressés prennent corps, au point de devenir une réalité, remédierait-on jamais du même coup à la fausse position de ce prétendu contrôleur placé sous les ordre du commissaire général, qui dépend lui-même du préfet maritime ? Rendrait-on jamais quelque force à ce malheureux fonctionnaire, chargé, comme il l'était, et comme il le serait encore, de seconde ou de troisième main, de rappeler à l'observation de la règle ?

La marine a connu le contrôle subordonné qu'on imagine aujourd'hui, pour ménager les intérêts corporatifs du commissariat, de substituer à l'inspection locale indépendante. Il n'a vécu que pendant peu d'années, il est vrai, tandis que l'inspection peut se prévaloir, malgré une éclipse momentanée, d'une existence deux fois séculaire.

Cependant ce contrôle du commissariat a pu, dans sa courte carrière, donner la mesure complète de son impuissance et de sa stérilité.

Dès le premier jour, on a vu apparaître les inconvénients d'un système qui réunissait dans les mêmes mains les fonctions inconciliables d'administration et de contrôle et qui faisait du chef de ce service un fonctionnaire à la fois subordonné et indépendant : subordonné au préfet maritime dans le domaine administratif ; indépendant du préfet et relevant directement du ministre dans l'exercice de ses attributions de contrôle.

Le vice-amiral, baron de Mackau, ministre de la marine, a rappelé, à ce sujet, dans le rapport qui précède l'ordonnance de 1844 concernant le service administratif de la marine, les vives critiques que l'état de choses créé par l'ordonnance de 1835 avait soulevées, et qui étaient reproduites chaque année, soit dans les rapports des commissions de finances des Chambres législatives, soit dans les rapports des commissions de vérification des comptes des ministères, soit dans les travaux de la Cour des comptes.

On se souvient encore, a dit de son côté le ministre Ducos, du récit des désordres qui étonna la tribune.

C'est qu'en effet, une inspection permanente, vigoureuse, libre, c'est-à-dire indépendante de toute autorité autre que celle du ministre, peut et doit seule contrôler, au nom du ministre et pour la sauvegarde de sa responsabilité parlementaire, aussi bien que pour la défense des intérêts du Trésor.

---

## De la surveillance administrative.

(LA VRAIE — LA SEULE.)

L'idée d'administration et l'idée de surveillance administrative ne sont pas deux idées distinctes; c'est une seule et même idée à l'opposé de laquelle on trouve simplement celle de contrôle.

Pour le prouver, il suffit de passer de la notion abstraite de surveillance à l'indication précise des fonctionnaires chargés de surveiller.

Dans les ports, le préfet maritime reçoit les ordres du ministre; il donne des ordres lui-même et surveille l'exécution des premiers ordres comme des seconds. Il est à la fois administrateur et surveillant administratif dans la pleine acception du mot.

Le commissaire général et les chefs de service reçoivent les ordres du préfet; ils donnent des ordres eux-mêmes et surveillent l'exécution de ceux-ci aussi bien que de ceux-là. Ils sont eux aussi, surveillants administratifs en même temps qu'administrateurs.

Les chefs de détail du commissariat et les sous-directeurs ou chefs de section des directions de travaux reçoivent qui les ordres du commissaire général, qui les ordres du directeur. Ils donnent des ordres eux-mêmes et surveillent l'exécution des ordres donnés aussi bien que des ordres reçus. Eux encore sont en même temps administrateurs et surveillants administratifs, autant qu'on peut l'être.

A quelque degré enfin que ce soit de la hiérarchie administrative, tout agent, soit de direction, soit d'exécution, reçoit les ordres de son supérieur, donne des ordres à ses inférieurs et surveille l'exécution des uns et des autres. Il est donc en même temps agent d'administration et surveillant administratif par rapport à ses subordonnés.

L'acte de surveillance se confond souvent, pour les fonctionnaires dont nous venons de parler, avec l'acte d'administration lui-même et la responsabilité s'y attache au même titre. Le supérieur a, en effet, droit de redressement sur l'acte de l'inférieur. Sa seule abstention suffit à faire de l'acte qu'il ne redresse pas son acte propre et le rend justiciable des sanctions que cet acte entraîne.

De là cette conséquence que pour l'acte à accomplir, la compétence du surveillant administratif doit être pleine et entière et souvent même plus complète que celle de l'agent qui exécute. La surveillance impliquant, comme nous l'avons dit, droit de redressement, ne saurait être fructueusement exercée que par un fonctionnaire apte à juger l'acte en lui-même.

Si évidentes que soient ces propositions, on n'en a pas moins eu, pendant longtemps, dans la marine, ce spectacle étrange d'une surveillance administrative confiée à un corps sans compétence pour la matière à surveiller. Le commissariat était le surveillant administratif des directions des constructions navales, des directions d'artillerie, des directions des travaux hydrauliques, des directions des défenses sous-marines et enfin, des directions du service de santé. Il surveillait la prévision des besoins,

la passation des marchés, la liquidation des dépenses de ces directions; il les revêtait de sa certification, les faisait siennes et en prenait la responsabilité vis-à-vis du préfet maritime, du ministre et des contrôles extérieurs. Ainsi toutes les attributions étaient confondues, toutes les responsabilités étaient déplacées. Des fautes inexcusables ont été commises et les pouvoirs publics n'ont pu s'empêcher d'en faire porter le poids au commissariat qui, victime d'une organisation irrationnelle, avait bien été forcé de les laisser commettre, et en tout cas, avait eu le tort de ne jamais protester contre le rôle d'éditeur responsable des bévues d'autrui que cette organisation lui imposait.

Le décret du 25 août 1900 a mis sagement fin à cet état de choses déplorable. Il n'a pas supprimé la surveillance administrative; il n'a fait qu'en déplacer le siège : il l'a remise à ceux-là seuls qui ont compétence pour l'exercer.

Désormais tout est dans l'ordre. Les chefs de service sont pleinement responsables de leur service; les chefs de détail, pleinement responsables de leur détail; les chefs de section, de leur section; chacun enfin est pleinement responsable de l'intérêt qu'il dirige, gère ou surveille.

Pour mettre ces responsabilités en cause, le contrôle est là. Il ne s'immisce jamais dans l'action, il se borne à regarder, à rappeler la règle et le cas échéant, saisit le ministre des irrégularités qu'il constate. L'action et la surveillance administrative se déroulent sans qu'il ait jamais à intervenir autrement. Tel le critique d'art assiste au spectacle sans jamais paraître sur la scène. Il rend compte de ses impressions au public, comme le contrôle de la marine rend compte des siennes au chef du Département. Comment, dans ces conditions, a-t-on pu prétendre que la surveillance administrative et le contrôle faisaient double emploi? Dire cela, c'est ignorer ce qu'est le contrôle et ignorer ce qu'est la surveillance administrative; c'est, en un mot, tout ignorer de l'administration maritime!

---

## Étude sur le budget du Département de la marine de l'exercice 1902, au sujet du contrôle [1].

---

### LA NÉCESSITÉ DES ÉCONOMIES ET LA RÉFORME DU CONTRÔLE DE LA MARINE.

*Appel du ministre des finances au contrôle préventif.*

Le ministre des finances, par une dépêche-circulaire du 17 avril 1901, a fait connaître à ses collègues que la situation de l'exercice 1901 s'annonçait

[1] Pour la rédaction de cette note, on a utilisé en les complétant les renseignements contenus dans le chapitre que le rapporteur de la Chambre des députés a consacré au contrôle de la marine, dans son rapport sur le budget de ce Département pour l'exercice 1902.

comme mauvaise par suite d'un fléchissement considérable dans le rendement des impôts. M. Caillaux insiste, en conséquence, sur la nécessité qu'il y a, pour les divers Départements ministériels, à gérer leurs crédits budgétaires avec la plus rigoureuse économie et, afin d'y parvenir, il demande, entre autre choses, qu'*un contrôle préventif* soit exercé sur toutes les dépenses.

*Ancienneté du contrôle préventif dans la marine. — Sa définition.*

L'idée ou le fait même du *contrôle préventif* ne sont point choses nouvelles dans la marine. Ce Département possède, depuis un temps pour ainsi dire immémorial, une institution qui, sous le nom variable de contrôle ou d'inspection des services administratifs, a presque toujours eu dans ses attributions le soin d'exercer sur les dépenses le contrôle préventif dont parle M. Caillaux.

Il est remarquable, toutefois, qu'au cours du siècle dernier, cette sorte de contrôle n'ait trouvé sa définition précise dans aucune ordonnance ou décret organique de la marine, portant la signature du chef de l'État, mais qu'aujourd'hui encore, il faille en chercher la formule dans l'arrêté ministériel du 16 février 1853, article 14, aux termes duquel :

« Le visa de l'inspecteur en chef est apposé sur les mandats de payement, « acquittables par les agents du Trésor, sur les certificats comptables, les « demandes de fonds sur exercices clos ou périmés, les cahiers des charges « et les marchés ou contrats de toute nature. » Le texte ajoute que « le visa « sur les mandats de payement précède l'ordonnancement de la dépense et « qu'il n'est apposé sur toutes autres pièces qu'après qu'elles ont été « revêtues des différentes signatures qui doivent les rendre régulières ».

Certes, ces dispositions sont entièrement conformes à l'esprit qui a dicté, d'une part, le règlement consulaire du 7 floréal an VIII et l'ordonnance du 14 juin 1844 relatifs tous deux à l'organisation générale de la marine; d'autre part, le décret du 12 janvier 1853 spécial à l'inspection des services administratifs; mais peut-être eussent-elles gagné en autorité à être inscrites dans le texte même de ces divers actes. En tout cas, on observera sans doute qu'elles organisent à la fois le contrôle préventif de l'engagement des dépenses et le contrôle préventif de l'ordonnancement.

Ces deux variétés du contrôle préventif, bien que la circulaire de M. Caillaux les préconise à titre égal, ne doivent cependant pas être confondues.

*Contrôle préventif de l'ordonnancement.*

On trouve chez certaines nations étrangères le contrôle préventif de l'ordonnancement constitué plus fortement même que chez nous. Il en est notamment ainsi en Italie et en Belgique. Aucune ordonnance de payement n'est acquittée par le Trésor de ces deux pays qu'après avoir été munie du visa de la Cour des comptes qui doit le refuser si l'ordre de payer n'est pas dans la mesure des crédits ouverts. En Angleterre, aucun payement, pour les services civils ou militaires, ne peut être fait, dit M. Batbie, qu'en vertu d'un mandat de la trésorerie et ce mandat n'ouvre les caisses de l'État qu'à la condition d'être revêtu du visa du contrôleur général (General Comptroller)

C'est, du reste, le système qui était en vigueur en France du temps de Colbert. Les *ordres de payer*, connus sous le nom d'*acquits*, devaient alors être délivrés par le souverain lui-même et ils n'ouvraient le Trésor public qu'à la condition d'être visés par le contrôleur général. L'exemple des pays étrangers et nos propres traditions, la mode et la coutume, dirait M. Tarde, sont donc d'accord pour recommander le contrôle préventif de l'ordonnancement.

*Objections contre le contrôle préventif de l'ordonnancement.*

Faut-il admettre que cet accord ne soit qu'un simple préjugé? On l'a prétendu et il est certain que le contrôle préventif de l'ordonnancement n'offre pas que des avantages. Il a aussi quelques inconvénients dont le plus grave dans la marine est, à mes yeux, qu'il immobilise en quelque sorte les inspecteurs dans leurs bureaux ou du moins leur fournit une excuse pour n'en sortir que rarement. Il disperse, en outre, l'attention des inspecteurs sur une multitude de papiers, souvent sans importance, que le service contrôlé communique en choisissant ses heures. Enfin, il développe facilement chez les fonctionnaires du contrôle l'esprit de minutie, car tout homme qui a longuement peiné sur une tâche aime à prouver qu'il n'a pas perdu son temps, et, comment faire cette preuve autrement que par des minuties, lorsqu'on a passé des journées entières à vérifier des centaines de mandats se rapportant à des objets de dépense aussi différents que possible? Si l'on a parfois reproché à l'inspection d'être méticuleuse à l'excès, c'est au contrôle préventif de l'ordonnancement qu'est dû, selon moi, ce qu'il peut y avoir de fondé dans ce grief.

Il ne faut rien exagérer toutefois : le grief de minutie est un de ceux auxquels tout contrôle, même quand il s'exerce de la façon la plus large, ne saurait échapper de la part des services contrôlés. On est toujours trop minutieux pour le fonctionnaire que l'on trouve en faute.

*Le contrôle préventif de l'ordonnancement*
*est établi à la fois dans l'intérêt du Trésor et dans l'intérêt de ses créanciers.*

Au surplus, si le contrôle préventif de l'ordonnancement a été maintenu jusqu'à ce jour dans la marine, gardons-nous de croire que ce soit exclusivement dans l'intérêt du Trésor; c'est aussi et je dirai même, c'est surtout dans l'intérêt de ses créanciers. Le trop-payé fait à un marin, à un officier, à un fonctionnaire ou même à un fournisseur ne nuit réellement au Trésor que s'il est irrécouvrable. Mais quel désagrément n'occasionne-t-il pas à celui qui en a bénéficié, parfois à son insu, lorsque l'ordre de reversement arrive? *Mieux vaut prévenir que réprimer.* Cet aphorisme que certains beaux esprits trouvent prud'homesque n'apparaît pas alors aux intéressés comme une vérité si banale!

*Le contrôle* à posteriori *de l'ordonnancement serait plus gênant*
*pour les services d'action que le contrôle préventif.*

La suppression du contrôle préventif de l'ordonnancement dans les arse-

naux de la marine rendrait, on le conçoit aisément, le contrôle *à posteriori* plus indispensable que jamais et ce dernier contrôle devrait même être développé à un point tel qu'il serait peut-être plus gênant que l'autre pour les services d'action. Qui dit contrôle *à posteriori*, en effet, dit contrôle s'exerçant à l'intérieur même des services, ouvrant les cartons et les dossiers, questionnant en détail les administrateurs ou les employés en sous-ordre et, par suite, interrompant, dans une certaine mesure, le cours de l'action administrative. Étant donnée la complication des affaires de la marine, un tel contrôle, précisément parce qu'il ne procéderait plus que d'une manière intermittente à ses vérifications, devrait les répéter très souvent, sous peine d'être inefficace. Il est à croire que les services d'action ne tarderaient pas à se récrier contre ces vérifications répétées.

*Le contrôle préventif de l'ordonnancement n'apporte aucun obstacle à la marche du service.*

Je ne sache pas, d'ailleurs, que jamais, dans la marine, les services d'action aient fourni ou même tenté de fournir la preuve que le contrôle préventif de l'ordonnancement fût un obstacle à la bonne marche de l'administration. L'ordonnancement n'intervient qu'à l'occasion d'un service préalablement assuré ou, pour parler avec plus d'exactitude, à l'occasion d'un service fait. Comment dans ces conditions le contrôle pourrait-il gêner une action déjà arrivée à terme ? J'ai montré plus haut que ni en Italie, ni en Belgique, ni en Angleterre, ni même dans l'ancienne France, l'existence d'un tel inconvénient n'avait jamais été prise au sérieux. On ne peut donc, en définitive, objecter au contrôle préventif de l'ordonnancement que le grief dont j'ai déjà parlé et qui consiste en ce que cette sorte de contrôle a une influence fâcheuse et, pour ainsi dire, rétrécissante sur l'esprit même des inspecteurs qui l'exercent. Mais le remède à ce défaut ne paraît pas impossible à trouver.

*Comment peut-il être remédié aux inconvénients du contrôle préventif de l'ordonnancement ?*

Les inspecteurs de la marine, tant à Paris que dans les ports, sont secondés par un personnel d'employés dont le rôle n'a pas toujours été bien compris et même n'a pas été compris du tout par M. l'inspecteur général des finances Brunet qui, dans un rapport assez superficiel, les a présentés comme n'ayant autre chose à faire qu'à faciliter le *farniente* de l'inspection permanente des arsenaux. L'incompétence de M. Brunet, en matière d'administration maritime, excuse seule une appréciation de ce genre ; aussi fausse que malveillante, cette appréciation ne mérite pas qu'on perde son temps à la réfuter. Il suffit d'y opposer la définition des devoirs des employés de l'inspection telle que la donne le rapport au Président de la République du 27 novembre 1900 : « Il ne faut pas que les inspecteurs déjà retenus dans « leurs bureaux par l'examen des dossiers d'affaires et par la rédaction de « leurs rapports, y soient, en outre, absorbés par des besognes secondaires, « bien qu'indispensables. Pour qu'ils exercent, autant que possible, à l'exté-

« rieur, dans les commissions, dans les corps, dans les magasins, les ate-
« liers et sur les chantiers, leur vigilance et leurs investigations, il est de
« toute nécessité qu'ils disposent d'auxiliaires capable d'assurer, sous leur
« direction et leur responsabilité, le travail matériel considérable que com-
« porte la vérification détaillée des pièces et des comptes soumis chaque
« jour à leur visa. Leurs employés ne doivent donc pas seulement être des
« *copistes* chargés de soins d'écritures et d'archives, mais encore et surtout
« des *vérificateurs*. Ils doivent posséder une connaissance des règlements
« suffisante pour être formés rapidement par les inspecteurs à contrôler,
« dans un marché, une liquidation, un mandat de payement, etc., aussi
« bien l'observation des textes et tarifs en vigueur que l'exactitude des
« chiffres et des calculs. » Cette citation ouvre, à mon sens, une voie où il conviendra que l'inspection permanente s'engage de plus en plus. Abandonnant à leurs employés le travail des vérifications secondaires, vérifications dont le contrôle préventif de l'ordonnancement est en grande partie composé, les inspecteurs devront se consacrer surtout aux opérations extérieures et aux travaux d'ensemble. Ils ne seront point tenus de s'approprier complètement la besogne faite par leurs employés et ne donneront suite qu'aux observations qui en vaudront réellement la peine. Ce faisant, ils deviendront de moins en moins minutieux, ils prendront des habitudes d'esprit plus larges, et l'étroitesse tant reprochée au contrôle préventif de l'ordonnancement, si tant est qu'elle ait jamais été réelle, disparaîtra d'elle-même.

### *Contrôle préventif de l'engagement des dépenses.*

Le contrôle préventif des engagements de dépense a, pour le but que se propose d'atteindre M. Caillaux, c'est-à-dire pour une gestion plus économique des crédits budgétaires, une importance plus grande encore que le contrôle préventif de l'ordonnancement. L'ordonnancement de l'indû est, en effet, un cas assez rare et il n'arrive pas toujours qu'en assurant plus de régularité dans l'ordonnancement d'une dépense, le contrôle rende cette dépense moins onéreuse pour le Trésor. Quand, au contraire, il empêche qu'un contrat inutile ne soit passé avec un fournisseur, ou qu'il fait réduire dans ce contrat la quantité des objets à acheter ou qu'il provoque l'annulation d'une commande inopportune, son intervention a bien l'effet auquel vise M. Caillaux, c'est-à-dire un effet d'épargne dont les finances publiques bénéficient.

### *Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses existait déjà sous le régime de l'ordonnance de 1689. — Esprit dans lequel il doit être exercé.*

L'inspection des services administratifs de la marine n'a pas attendu les recommandations du ministre actuel des finances pour se préoccuper d'un tel objet. Héritière des anciens contrôleurs dont l'existence remonte au moins à Charles VI, elle n'a rien abdiqué de leurs devoirs essentiels et notamment de celui que l'ordonnance de 1689 définissait en ces termes :
« Le contrôleur assistera..... à tous les contrats et marchés qui seront faits
« par les intendants et les signera avec lui ; il en examinera les clauses et

« conditions qui seront présentées et fera adjuger le marché *à celui qui fera* « *la condition de Sa Majesté meilleure.....* ». Plus récemment, une circulaire du 23 novembre 1868 (*B. O.*, page 610) a montré avec plus de détails comment le contrôle préventif des engagements de dépense devait avoir lieu ou plutôt de quel esprit un tel contrôle devrait s'inspirer. « Recom- « mandez, dit cette circulaire, de ne donner cours à aucune commande, « sans qu'on se soit bien rendu compte *des besoins réels* et *des ressources* « qu'on peut avoir déjà dans l'approvisionnement pour y satisfaire. En ce « qui concerne les besoins, il ne serait pas prudent assurément de se « borner à pourvoir à ceux qui résultent de travaux ou d'armements pres- « crits. Pour qu'en aucun cas le service ne souffre, pour être prêt à toute « éventualité et n'être pas obligé de subir les exigences des fournisseurs, « la prudence commande de constituer des approvisionnements qui per- « mettent d'assurer, non seulement les besoins qu'on doit prévoir, mais « encore, dans une certaine mesure, ceux qui peuvent se produire sans « être prévus à l'avance.

« Mais en formant ces approvisionnements, *il faut prendre garde* de « tomber dans un excès qui ait pour *conséquence d'accumuler dans les* « *magasins des matières qui peuvent y rester longtemps sans emploi.* « ..... L'importance des besoins étant établie dans cet esprit de modération « que j'indique, il est essentiel, d'un autre côté, qu'on examine avec grand « soin les *ressources* que l'on a pour y pourvoir. Ce n'est point par une « simple vérification des écritures qu'on peut être bien fixé à cet égard. « Des visites dans les magasins en apprennent souvent davantage, parce « qu'elles frappent les yeux. Par ces visites, on reconnaîtra, dans bien des « cas, que tel objet peut être remplacé par tel autre d'un modèle à peu « près semblable, qu'à des matières de telle dimension qui manquent dans « l'assortiment, on peut en substituer d'autre dimension dont on est abon- « damment pourvu. Je suis convaincu qu'on ne se préoccupe pas assez de « ces substitutions qui éviteraient bien des achats et des excédents d'appro- « visionnement.....

« En règle générale, on doit épuiser les objets des anciens modèles « avant d'en acheter et d'en délivrer des nouveaux.

« Il convient également que les objets qui sont en magasin depuis le « temps le plus long soient délivrés en première ligne.....

« Les communications fréquentes que les ports militaires ont entre eux « aujourd'hui par des bâtiments de l'État, facilitent beaucoup les échanges « qui, en donnant les moyens aux établissements maritimes de s'entr'aider « les uns les autres et d'équilibrer leurs ressources, permettent de res- « treindre les approvisionnements et d'*assurer le service avec plus d'éco-* « *nomie.* »

Ces recommandations ont beau être vieilles de trente-trois ans, M. Caillaux ne pourrait que les trouver conformes à la pensée qui a dicté sa circulaire du 17 avril. L'amiral Rigault de Genouilly, en les adressant aux fonctionnaires de son Département, leur donnait cette sanction ferme qu'à l'avenir toutes les commandes, avant d'être notifiées aux fournisseurs, seraient soumises au *visa préalable de l'inspection.* On n'aperçoit pas quelle mesure plus efficace pourrait être adoptée en vue de prévenir les enga-

gements abusifs de dépense. Et, depuis 1868, cette mesure n'a jamais cessé de produire les résultats heureux qu'on en attendait.

*Résultats économiques du contrôle préventif de l'engagement des dépenses. Comptabilité de l'engagement.*

Un relevé numérique établi en 1900 a montré qu'elle produisait chaque année une économie budgétaire dont la moyenne dépasse le chiffre de 200,000 francs. Longtemps d'ailleurs avant que la loi du 26 décembre 1890 eût prescrit dans chaque ministère la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées, le Département de la marine avait organisé une comptabilité de ce genre et cette comptabilité, dont on trouve déjà une réglementation fort nette dans la circulaire du 1er avril 1862 (*B. O.*, page 373) était, comme toutes les autres, soumise au contrôle de l'inspection. Il a même existé une période où la centralisation de la comptabilité des dépenses engagées était confiée en propre à la direction du contrôle. Ce système, qui n'a guère duré que deux ans, a été abandonné parce qu'il a paru contraire à ce principe fondamental que l'inspection, pour qu'elle puisse conserver une activité plus complète, doit être déchargée de toute obligation d'écritures. Mais il est bien entendu que l'inspection n'en garde pas moins le droit et le devoir d'exercer sur cette partie du service une surveillance étroite.

*Objections faites au contrôle préventif de l'engagement.*

De même qu'on a reproché au contrôle préventif de l'ordonnancement d'avoir une influence rétrécissante sur l'esprit des inspecteurs, on reproche au contrôle préventif de l'engagement des dépenses une influence du même genre sur l'esprit des administrateurs. Il énerverait chez eux toute initiative et leur enlèverait le sentiment de la responsabilité. « Un tel système, « a-t-on dit, produit les plus médiocres résultats : chacun cherche à « couvrir ses actes par l'avis d'un autre, lequel s'abritera à son tour der- « rière une commission et ainsi de suite..... Les administrateurs en « viennent ainsi à chercher dans les conseils du contrôle, avant l'action, « un moyen de sauvegarder leur responsabilité. » Et de dire qu'il n'y a rien de fondé dans ce grief, le respect que je dois à la vérité ne me le permet pas. Mais ici encore, gardons-nous de rien outrer.

*L'esprit d'initiative est affaire de caractère; on ne peut l'assurer que par le choix des personnes.*

L'initiative et l'acceptation ferme des responsabilités relèvent plutôt du caractère de l'homme que de son intelligence. Or, sans admettre complètement la doctrine bien connue de Schopenhauer sur l'immutabilité du caractère, je ne crois pas qu'on puisse sérieusement contester que chez tout homme et par conséquent chez les administrateurs de la marine aussi bien que chez n'importe qui, il existe un certain élément fixe du fond de l'être, élément qui constitue l'individualité propre de chacun et qui nous donne tantôt des administrateurs pleins d'initiative et d'activité, tantôt des administrateurs

timorés et enclins à l'apathie. La peur du contrôle ne trouble guère les premiers : chargés d'un service, ils savent que leur devoir est de le faire marcher et ils vont de l'avant, prenant les décisions nécessaires et ne reculant devant aucune responsabilité. Les autres tergiversent, toujours incertains du parti à suivre; mais ils n'agiraient probablement pas d'autre sorte, quand bien même le contrôle préventif de l'engagement des dépenses n'existerait pas. La crainte de l'initiative et de la responsabilité n'est pas pour eux une crainte d'une heure, ni même d'un jour : elle n'est pas inhérente aux actes qu'ils doivent accomplir ni aux modalités de ces actes; elle est inhérente à leur personnalité même, de sorte que, pour les délivrer d'une telle crainte, il faudrait les dispenser de toute reddition de comptes. C'est là, malheureusement, une solution inacceptable. Il n'y a donc d'autre remède à un pareil mal que de choisir des administrateurs autrement faits. Mais supprimer à cause d'eux, le contrôle préventif de l'engagement des dépenses, cela équivaudrait à supprimer les garde-fous au bord des précipices sous prétexte que sur ces garde-fous les voyageurs peuvent parfois se briser la tête !

*La marine doit conserver le contrôle préventif.*

La marine, espérons-le, ne commettra jamais une telle faute. Elle serait d'autant plus inexcusable de le faire que l'autonomie des divers services a été récemment décrétée et que, soustraits désormais à la tutelle du commissariat, ces services ont aujourd'hui leur pleine liberté d'action, au point de vue administratif. Direction des constructions navales, direction du service de santé, direction des défenses sous-marines, direction des travaux hydrauliques, direction d'artillerie, majorité générale, service des subsistances, service des approvisionnements, ce sont là autant d'organismes spéciaux qui, à l'heure qu'il est, fonctionnent dans les ports militaires sous la direction et la responsabilité immédiate et sans partage des chefs de service qui y sont préposés. Ces chefs de service n'ont plus à compter avec un surveillant administratif qui pouvait, à tout moment, s'ingérer dans leurs actes et même suspendre ces actes ou les arrêter. Mais un tel changement, il est facile de le deviner, rend plus que jamais nécessaire le contrôle préventif que le ministre des finances réclame et que le Département de la marine a possédé de tout temps.

*Pourquoi le contrôle préventif a été attaqué par certains amiraux.*

Certes, ce contrôle a toujours été en butte à de violentes attaques. Il est mal supporté des amiraux que l'habitude du commandement à la mer rend impatients de toute critique. Seul maître après Dieu ! On sait bien que c'est là, sur nos côtes, le vieux dicton employé pour définir la situation du capitaine de navire à son bord. Ce vieux dicton est cher au cœur de nos officiers de marine. Plus d'un parmi eux et même parmi les meilleurs, dans la vie des campagnes lointaines, vie trop souvent pénible et trop souvent aussi faite de misanthropie et de paresse intellectuelle, a omis de s'apercevoir que ce vieux dicton était de nos jours quelque peu passé de mode. L'ayant pra-

tiqué tant bien que mal sur les navires qu'il commandait, il y renonce péniblement dans le service à terre. Devenu préfet maritime, il s'étonne qu'une voix puisse s'élever dans l'arsenal en contradiction avec la sienne, qu'un fonctionnaire puisse y être chargé d'un service où lui, préfet maritime, n'ait rien à voir, et surtout que ce fonctionnaire puisse, à un moment donné, lui faire des représentations et requérir de lui une exécution plus ponctuelle des lois, décrets et règlements. « Qu'est-ce que cet inspecteur, pense-t-il, qui ose discuter avec moi ? A-t-il jamais conduit un navire au feu ou dans les bourrasques de l'Océan ? Appartient-il seulement au grand corps ? Ne sait-il pas que dans la marine il n'y a de volonté qui compte que la volonté des officiers de vaisseau ? Que vient-il me parler de lois et de règlements ! La loi et les règlements, ce sont mes ordres et tout ordre donné doit être obéi. » Cet état d'esprit persiste chez les officiers de marine, même quand leur carrière est terminée, même quand le mauvais génie de la retraite les amène à s'asseoir sur les bancs de nos Assemblées parlementaires.

### *Les amiraux voudraient un contrôle subordonné. — Amendement inadmissible proposé au Sénat.*

La Chambre actuelle connaît à cet égard l'attitude de certains amiraux ; elle les a entendus faire à sa tribune des lectures stupéfiantes ! Et bientôt le Sénat n'aura rien à envier sous ce rapport à la Chambre. Un amendement vient de lui être proposé qui subordonne l'inspection des ports à l'autorité préfectorale. Faut-il montrer ce qu'un tel système aurait d'absurde ? N'est-il pas évident, *à priori*, qu'un contrôle subordonné au préfet ne serait qu'un contrôle en stuc, imitation grimacière de l'inspection d'aujourd'hui, de nul secours pour le ministre et de nul profit pour le Trésor ?

### *L'amour-propre des officiers de marine ne doit pas primer le soin que doivent avoir les ministres de leur propre responsabilité.*

Certes, l'amour-propre des officiers de marine, celui des amiraux en particulier, doit être ménagé dans tout ce qu'il a de légitime. Aucun grade ne mérite plus de respect que celui qui a été conquis à la mer, mais il n'en est pas moins vrai que, dans l'ordre financier et économique, la flotte française ne peut être considérée comme étant la chose des amiraux ou des officiers commandants : elle est la chose de tous les citoyens français, la chose des contribuables ! C'est devant les contribuables ou, tout au moins, devant les Chambres par eux élues que le ministre de la marine répond de cette flotte et, non seulement de cette flotte, mais des moyens financiers et économiques, en un mot, des procédés administratifs qui ont été employés pour la constituer. Ces procédés sont des plus complexes. La pratique de la navigation ne suffit pas à les faire connaître ; ils demandent, pour être bien compris, d'être étudiés à la lumière de sciences spéciales : science du droit, science administrative, science économique, science financière, science de la comptabilité. Ils demandent aussi une connaissance approfondie des moindres détails

de l'organisation des arsenaux. Croit-on que, sous un régime où la responsabilité ministérielle est un des fondements de l'organisation politique, le ministre de la marine puisse remettre complètement le soin de cette responsabilité, qui lui est personnelle, aux seuls préfets maritimes, c'est-à-dire à des officiers généraux qui n'ont pas toujours eu le temps de s'initier à toutes les sciences et à tous les détails dont je viens de parler? Croit-on qu'il puisse se passer d'inspecteurs assistant sur place aux actes par lesquels cette responsabilité s'engage, ou se contenter d'inspecteurs qui, en présence d'un ordre irrégulier donné par le préfet maritime, n'auraient d'autre devoir que celui de s'incliner et d'attendre en paix le vote des Chambres qui, à l'occasion de l'irrégularité commise, renverserait le chef du Département?

Les contrôleurs de l'administration de la marine ne doivent pas être les subordonnés des préfets; ils doivent être les délégués immédiats du ministre et ne relever que de lui. Il n'en a jamais été autrement pendant toute la durée du dix-neuvième siècle; il n'en sera jamais autrement, tant que le souffle de la raison animera les Chambres françaises!

*Genèse de l'amendement proposé au Sénat.*
*Tendance de certains inspecteurs à l'amabilité.*

Si je ne répugnais à faire ici des personnalités, il me serait facile de faire voir qu'elle a été la genèse de l'idée qui vient de se traduire en l'amendement dont j'ai déjà parlé, amendement déposé sur la tribune du Sénat. Je montrerais que certains inspecteurs ont parfois compris leur rôle de telle façon que les préfets maritimes ont trouvé en eux moins des contrôleurs que des auxiliaires ou même des subordonnés dociles. Sous prétexte d'éviter les tiraillements et les conflits, ces inspecteurs ont cru pouvoir modifier, conformément au désir du préfet maritime, des rapports qui signalaient au ministre des imperfections constatées dans le service des approvisionnements de l'arsenal. « La bonne marche des affaires ne nécessite-t-elle pas « l'harmonie des volontés? Et, d'ailleurs, tel amiral qui est aujourd'hui « préfet maritime est peut-être en position de devenir un jour chef d'état-« major général de la marine, de devenir même ministre. A quoi bon « l'ennuyer de mesquines questions de règlements et faire naître en son « esprit des préventions dont il se pourrait qu'on eût plus tard à souffrir? « Et puis, les relations mondaines ne sont-elles pas là? Un inspecteur en « chef peut-il s'exposer à ce qu'on le boude dans les salons de la préfecture? « Quelle mortification ce serait pour lui-même et pour sa famille! On peut « bien faire quelques concessions pour éviter un tel désagrément? » L'auteur de l'amendement précité a connu des inspecteurs qui raisonnaient de la sorte; il leur en a gardé quelque reconnaissance et l'esprit de bouton brochant sur le tout, il satisfait à la fois leur désir et le sien en proposant aujourd'hui de subordonner l'inspection au commandement.

*Le vrai rôle des inspecteurs.*

Mais il est des inspecteurs qui sont faits sur un autre modèle. Ceux-là savent que leur mission est d'une nature rigoureuse; que, chargés de véri-

fier les droits inhérents à chaque position individuelle, ils doivent sans cesse requérir l'application des dispositions restrictives du règlement; qu'ils doivent se refuser à toute dérogation, à toute interprétation concessionnaire. Ils rejettent par suite des comptes toutes les dépenses qui ne sont pas explicitement autorisées. Leur surveillance est incessante, minutieuse et en apparence tracassière. En un mot, ce sont des hommes utiles, mais ce sont des hommes fâcheux, incommodes et tels ils doivent être.

L'inspecteur, digne de ce nom, ne doit pas se faire « l'homme du préfet « maritime : il n'appartient qu'à la République. C'est elle seule qu'il doit « servir ». Et je ne fais en parlant ainsi, qu'employer le langage du législateur de l'an III définissant les attributions de l'ordonnateur en chef aux armées.

« Il est de toute vérité, il est manifeste, incontestable, ajouterai-je avec « Vauchelle, que le rôle obligé de l'inspection, son rôle d'utilité, est un « état perpétuel de résistance. Or, où puise-t-elle cette force de résister ? « Dans cette seule disposition des décrets organiques qui la place sous la « dépendance exclusive du ministre. Si cet ordre de choses est détruit, si « l'autorité préfectorale a action sur la personne des membres de l'inspec- « tion, l'institution est frappée d'impuissance, le ressort est brisé. »

*Le romancier russe Gogol et son portrait de l'inspecteur aimable.*

Le grand romancier russe Gogol, dans une comédie inoubliable, a tracé le portrait d'un pseudo-inspecteur général qui a toutes les complaisances pour ses contrôlés. Notre homme y trouve naturellement son profit. Et sans doute le Revizor Alexandrovitch Khlestakof n'est pas le contrôleur que les amiraux rêvent pour la marine. Mais si ces officiers généraux étaient plus familiers avec les choses de l'administration militaire, ils se rappelleraient tout au moins la note qu'écrivait, en 1829, M. l'intendant militaire Cassaing, quand un système analogue à celui qu'on préconise aujourd'hui pour la marine fut proposé pour l'armée. Je leur demande avec cette note s'ils croient qu'un inspecteur subordonné au préfet maritime « refusera de « fermer les yeux sur l'absence des officiers auxquels l'amiral voudra donner « des congés avec solde, lorsqu'il saura que cet amiral peut, sous un pré- « texte ou sous un autre, l'envoyer aux arrêts ? Si dans le conseil d'adminis- « tration du port, il osera combattre l'opinion du préfet, quoique souvent ce « soit un devoir. Non, cent fois non ! Cette fermeté stoïque, qui résiste en « face de l'autorité n'est pas à l'usage du commun des hommes ; il ne faut « la demander ni à notre temps ni à nos mœurs ».

Et je dis avec la même note : « Le résultat de la nouvelle hiérarchie n'est « pas difficile à prévoir : les inspecteurs deviendraient tout à coup faciles, « traitables, accommodants ; ***ils seraient charmants et le Trésor ferait les « frais de leur amabilité*** ».

*Nécessité du projet de réforme voté par la Chambre en ce qui concerne l'inspection de la marine.*

Ce n'est pas dans cette voie, c'est dans la voie traditionnelle de l'indépen-

dance et du fonctionnement préventif qu'il faut chercher la réforme de l'inspection des services administratifs de la marine et, par cette réforme, la garantie des économies que réclame M. Caillaux. Le projet de loi que la Chambre des députés a voté pour cette réforme contient la seule solution qui soit acceptable de ce problème. Le Sénat ne voudra pas prendre devant le pays la responsabilité de l'écarter.

---

## Discussion des propositions formulées par M. le député Hubbard, relativement au contrôle financier.

La discussion du chapitre 45 (Inspection générale des finances) a fourni à M. le député Hubbard, rapporteur du budget du ministère des finances pour 1902, l'occasion de rechercher les moyens de fortifier le contrôle des dépenses publiques. M. Hubbard estime que les Chambres réaliseraient plus d'économies si, non contentes de discuter les prévisions gouvernementales, elles pouvaient suivre, pas à pas, l'exécution du budget et l'emploi des deniers publics. L'éminent rapporteur est convaincu, à juste titre, de l'utilité du contrôle des dépenses publiques. Pénétré des doléances des commissions du budget et de leurs rapporteurs, il en fait un intéressant exposé ; mais autant son argumentation est puissante quand il réclame une intervention plus étroite des représentants du peuple dans la surveillance de l'emploi des revenus publics, autant il nous semble incomplètement documenté quand il analyse le fonctionnement du contrôle administratif. En outre, les solutions qu'il a préconisées pour fortifier l'un et l'autre contrôles aggraveraient le mal au lieu d'y remédier. Un ministre convaincu de l'importance de sa charge, ne saurait les accepter. C'est pourquoi la discussion des propositions de M. Hubbard présente un intérêt considérable ; il convient d'autant plus de l'entreprendre que l'article 78 de la loi de finances du 30 mars 1902 a fait passer du domaine de la théorie dans le domaine de l'application quelque chose des idées de M. Hubbard. Sous forme d'amendement au projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1903, M. le député Sembat a demandé qu'on inscrivit en tête de la loi de finances une disposition générale aux termes de laquelle le choix des contrôleurs des dépenses engagées appartiendrait, pour tous les ministères, au ministre des finances, qui recevrait, en outre, directement les rapports de ces contrôleurs.

L'honorable M. Hubbard indique avec soin le triple objet des vérifications du contrôle :

Exactitude matérielle des comptes des comptables et gestion fidèle des caisses publiques, par rapport aux ordonnancements ;

Régularité de ces ordonnancements quant à leur imputation et quant à l'attribution aux vrais créanciers ;

Rendement utile des dépenses et équation entre les payements, d'une part, et les travaux faits ou les matières fournies, d'autre part.

Pour constater l'existence de ces multiples conditions, sans lesquelles il n'y a pas de bonne gestion financière, il existe trois sortes de contrôles :

Le contrôle judiciaire ;
Le contrôle administratif;
Le contrôle parlementaire.

## CONTRÔLE JUDICIAIRE.

*Le contrôle judiciaire est suffisant.*

M. Hubbard n'insiste pas sur le contrôle judiciaire ; il reconnait qu'il est convenablement organisé et qu'il donne des satisfactions suffisantes.

Nous ne le contredirons pas à ce sujet.

Toutefois, sans méconnaître l'efficacité du rôle de la Cour des comptes et l'importance de la haute mission qui lui incombe, on peut dire que la psychologie de M. Hubbard est en défaut sur un point; il a trop perdu de vue la règle qui a le plus contribué à donner aux comptables de l'administration française un juste renom d'exactitude et de probité, à savoir, la responsabilité effective et même pécuniaire que les arrêts de la Cour des comptes peuvent mettre en cause. Il ne faut pas se payer de mots : la régularité dans l'administration n'est pas le résultat de simples vérifications, si minutieuses qu'on les suppose. Ce qui détermine les volontés, ce qui, peu à peu, les incline à observer la règle, c'est la sanction que ces vérifications peuvent provoquer, c'est la crainte d'encourir une responsabilité. En outre, si la Cour des comptes, à l'occasion de ses vérifications, est amenée à éclairer les Chambres, par la voie de ses déclarations générales et de son rapport annuel, sur les faits et gestes des ordonnateurs et en particulier des ministres, elle n'intervient qu'après coup et très incomplètement en ce qui les concerne. L'article 18 de la loi organique du 16 septembre 1807 lui interdit expressément de s'attribuer juridiction sur les ordonnateurs.

Cela dit, on peut admettre, avec le rapporteur, que l'objet du contrôle judiciaire est suffisamment réalisé à l'heure actuelle, sauf au pouvoir législatif à tenir aussi grand compte qu'il convient des renseignements que la Cour porte à sa connaissance et des sages conseils qu'elle formule.

## CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET PARLEMENTAIRE.

*Le contrôle administratif et le contrôle parlementaire ne sont pas assez efficaces. Propositions de M. Hubbard.*

Quant au contrôle administratif et au contrôle parlementaire, M. Hubbard trouve leur organisation très imparfaite. C'est là qu'il faut apporter des réformes si on veut endiguer le flot sans cesse grossissant des dépenses publiques et, spécialement, le dépassement des crédits. Après avoir développé cette idée, M. Hubbard arrive à formuler les trois propositions suivantes :

En ce qui concerne le contrôle administratif :

Nomination, dans chaque ministère, d'accord entre le ministre des

finances et le ministre intéressé, de contrôleurs spécialement chargés de suivre la comptabilité des dépenses engagées et de réunir, grâce à leur collaboration avec les contrôles spéciaux, tous les renseignements de nature à garantir le bon et régulier emploi des finances publiques;

Centralisation, entre les mains du ministre des finances et même du président du conseil, de tous les renseignements recueillis par ces contrôleurs financiers, qui seraient choisis, soit parmi les inspecteurs des finances, soit parmi les contrôleurs spéciaux.

En ce qui concerne le contrôle parlementaire :

Création, auprès du Parlement, d'un bureau de comptabilité et de contrôle qui préparerait et faciliterait la besogne des commissions du budget et des commissions de règlement.

Grâce aux communications avec le service centralisé du contrôle et aux renseignements recueillis par le bureau de comptabilité, les Chambres seraient informées de toutes les violations de la loi budgétaire et de tout engagement irrégulier des dépenses.

Nous allons discuter ces différentes assertions ou propositions.

### CONTRÔLE ADMINISTRATIF.

*Du contrôle permanent et préventif près des ordonnateurs secondaires dans la marine.*

L'honorable député parle, avec une conviction très flatteuse pour les inspecteurs des finances, des services rendus par ces fonctionnaires et de leurs grandes qualités professionnelles. Il paraît, en revanche, peu au courant de la mission que remplissent les contrôles spéciaux. C'est une lacune qu'il faut combler pour apprécier exactement les conclusions auxquelles il aboutit. Il n'a sans doute pas observé que le contrôle de l'administration de la marine notamment a, sur l'inspection des finances et sur les contrôles de l'armée et des colonies, l'avantage d'exercer une action permanente et préventive. Que ne lit-il les remarquables rapports présentés à la Chambre des députés par M. Gerville-Réache, en 1900, et au Sénat, par M. Combes, en décembre 1901? Il apprécierait mieux la nature et l'importance de la mission que remplissent les contrôleurs de la marine; il verrait qu'à l'égard des ordonnateurs secondaires, leur contrôle est absolu. En vertu des droits que lui confère la loi du 2 mars 1902, le contrôle de la marine réside, en permanence, dans tous les arsenaux et dans les établissements de Ruelle, Indret et Guérigny. Tous les titres de créance lui sont communiqués avant payement; il les vérifie au moment de la liquidation comme à celui de l'ordonnancement. Non seulement il s'attache à la régularité des formes, à l'exactitude matérielle, à l'imputation budgétaire, mais encore il constate, au moins par épreuves, les faits qui sont la raison d'être des payements, il peut ainsi saisir, à leur source même, les fausses imputations. Continuellement mêlé au fonctionnement du service, il examine les faits au point de vue administratif, économique et financier et ne s'arrête pas uniquement aux écritures et aux caisses. Par sa

continuelle présence, par son intervention toujours possible, il prévient les fautes et les abus, et tend à rendre son contrôle plus efficace encore depuis qu'il en a adapté le fonctionnement à l'organisation administrative des arsenaux, telle qu'elle résulte du décret du 25 août 1900, sur l'autonomie des services de la marine.

*Du contrôle auprès du ministre de la marine.*

Parlerons-nous de l'exercice du contrôle auprès du ministre, ordonnateur? Là encore, c'est une intervention permanente et préventive à l'égard des bureaux de l'administration centrale. Grâce à la communication, avant l'ordonnancement, de tous les états de solde, mandats, rapports et de tous les projets de marché, grâce au visa, en un mot, de toutes les pièces portant engagement ou liquidation de dépense, rien ne lui échappe de ce qui met en cause l'intérêt financier de l'État. Alors même que la dépense n'excède pas les crédits, le contrôle a droit d'observation si elle ne lui semble pas justifiée et il use de son droit : il appose son timbre spécial sur la pièce incriminée et le ministre averti ne passe outre qu'à bon escient.

L'obligation de résidence auprès des services d'action et la force de caractère qu'elle développe nécessairement donnent au contrôleur une indépendance d'esprit qu'il conserve comme une qualité professionnelle. S'il ne peut rien arrêter, il a le droit de tout voir et de tout dire. Les actes organiques lui garantissent d'ailleurs la propriété de son état et lui donnent sécurité. Si, depuis quinze ou vingt ans on a critiqué les inspecteurs de la marine, on n'a pas pu leur reprocher de ne pas prendre leur rôle au sérieux; ils se sont même, par leur zèle et leur franchise, attiré des rancunes contre lesquelles la volonté des ministres et la bienveillance du Parlement seules ont pu les protéger; mais, en fait, et c'est ce qu'il convient de retenir, ils ont loyalement et constamment averti le ministre de tout ce qui leur paraissait irrégulier, injustifié ou contraire aux intérêts de la marine et du Trésor.

Si donc, le ministère de la marine peut être rangé, par M. Hubbard, au nombre des gros dépensiers il est, on le voit, assujetti à un contrôle plus complet qu'aucun autre Département ministériel.

*Contrôle du ministre des finances sur ses collègues.*

Mais là, ne s'arrêtent pas les garanties réglementaires. Le ministre de la marine et tous les ministres, au surplus, sont soumis à un contrôle préventif très minutieux exercé par le ministère des finances. Influencé sans doute par la thèse qu'il voulait défendre, M. Hubbard n'a pas mis suffisamment en lumière les pouvoirs considérables que la réglementation en vigueur confère à ce ministre, à l'encontre de ses collègues.

Aux termes du décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique, toute ordonnance, soit de payement, soit de délégation, doit être adressée au ministre des finances avant d'avoir son effet. En outre, toute ordonnance, tout mandat aboutit à une caisse publique et le comptable du Trésor, agent

direct du ministre des finances, a le droit de refuser le payement s'il y a omission ou irrégularité dans les pièces produites, si la validité de la quittance est douteuse, s'il n'y a pas de crédits suffisants. Il faut pour forcer le payeur à acquitter la dépense une réquisition écrite et il est immédiatement rendu compte au ministre des finances. Plus encore, s'il ne s'agit pas d'un simple vice de forme, il faut l'intervention préalable de ce ministre et du ministre intéressé et il n'est fait exception à cette règle que pour les services de la solde, des frais de route et non pour le matériel, c'est-à-dire pour les plus gros payements. Il y a donc un contrôle préventif efficace en ce qui concerne le payement des dépenses.

Quant à l'*engagement* des dépenses qui résulte soit de la présence au service du personnel entretenu et ouvrier, soit de la passation des marchés et de leur exécution, nous verrons comment il est contrôlé.

C'est au ministre des finances seul, qu'est réservée la présentation au Parlement des projets définitifs de budget, des demandes de crédits supplémentaires, des lois de règlement; toute proposition pouvant réagir sur la fortune publique doit recevoir son contreseing, et il faut désormais une loi, pour modifier les conditions d'admission à la retraite et le taux des pensions. (Article 35 de la loi de finances du 25 février 1901)[1].

Il tient le compte ouvert de tous les chapitres du budget général de l'État; seul il peut effectuer la répartition mensuelle des fonds.

*Fonctionnement de la comptabilité des dépenses engagées.*

D'autre part, la comptabilité des dépenses engagées, instituée par la loi du 26 décembre 1890, article 59, et organisée par le décret du 14 mars 1893, garantit chaque ministre en ce qui le concerne, et le ministre des finances pour l'ensemble contre les dépassements de crédits, non seulement pour l'exercice en cours, mais aussi pour les exercices à venir. On comprend que M. Hubbard insiste sur l'utilité qu'il y aurait à mettre le Parlement au courant des résultats accusés par cette comptabilité : mais ceci est affaire de contrôle parlementaire, nous en parlerons plus loin. On le comprend également, quand il fait observer que le ministre des finances ne peut empêcher les fausses imputations, mais ceci précisément est l'œuvre du contrôle intraministériel, il faut suivre chaque jour les actes élémentaires de l'administration pour surprendre et déjouer les tentatives de cette nature; ce n'est pas une comptabilité qui peut donner complète garantie à ce sujet, c'est la mise en cause des responsabilités.

[1] Le texte de cet article est le suivant : « Toute mesure ayant pour effet d'augmenter « le nombre ou les traitements des fonctionnaires et agents rémunérés sur le budget de « l'État devra faire l'objet d'un décret contresigné par le ministre des finances.

« Aucune modification aux conditions d'admission à la retraite et au taux des pen- « sions du personnel, quel qu'il soit, des diverses administrations de l'État, ne peut « être autorisée que par une loi. »

*Inexactitude des conclusions de M. Hubbard.*

M. Hubbard exagère donc quand, après avoir démontré lui-même, par l'énumération qu'il en fait, l'importance des pouvoirs de contrôle attribués au ministre des finances, il déclare que ce dernier ne possède pas encore les moyens de surveillance en rapport avec la responsabilité particulière qui lui incombe en matière de finances publiques. Sa conclusion est manifestement en désaccord avec ses prémisses et, quand il en arrive à souhaiter que le ministre des finances puisse critiquer l'engagement même des crédits pour le compte du Parlement et arrêter la dépense, nous avouons qu'il est impossible de le suivre dans cette voie et d'admettre la subordination étroite de tous les ministres à la volonté d'un seul d'entre eux.

M. Hubbard proteste contre la mesure adoptée dans certains ministères (et celui de la marine est du nombre), d'après laquelle la comptabilité des dépenses engagées est tenue par l'administration elle-même. Il avait pourtant dit avec raison, dans une partie de son rapport, que cette comptabilité constitue une simple information. Pour que le principe inscrit dans la loi de 1890 fût méconnu, il faudrait que la comptabilité des dépenses engagées échappât à l'action du contrôle ; or, il n'en est rien. Point n'est besoin de tenir des registres pour les vérifier : la comptabilité et le contrôle sont deux choses distinctes. Il y a même une double garantie résultant de ce que tous les éléments de la comptabilité des dépenses engagées, en premier lieu réunis et enregistrés par la comptabilité générale, c'est-à-dire par un service indépendant des grandes directions où s'engagent les fortes dépenses, sont ensuite vérifiés par le contrôle.

M. Hubbard n'est donc pas fondé à tirer argument de cette situation pour demander que le contrôle des crédits engagés et subsidiairement le contrôle intégral des dépenses soit confié dans chaque ministère à des inspecteurs des finances. Ceci nous conduit à examiner de plus près les deux propositions qu'il a formulées en vue de l'amélioration du contrôle administratif. Nous n'ignorons pas qu'à la fin de son rapport il ramène ces propositions à des termes plus généraux qui n'excluent pas complètement les contrôles spéciaux au profit des inspecteurs des finances ; mais il a trop formellement marqué ses préférences en faveur de ces derniers pour qu'il soit possible de se méprendre sur le but poursuivi. Tout son travail, en définitive, aboutit à ceci : il faut, par la participation des inspecteurs des finances au contrôle de tous les ministères et par la centralisation de leurs travaux aux mains du ministre des finances, faire de ce dernier le véritable ministre du Trésor, le contrôleur général des finances publiques.

*L'attribution du contrôle général au ministre des finances est un anachronisme.*

L'esprit d'une génération est la résultante d'efforts intellectuels et d'impressions accumulées pendant de longs siècles et les intelligences les plus hautes s'affranchissent difficilement des traditions qu'elles ont reçues en héritage. A chaque instant, dans les discussions philosophiques, littéraires, politiques ou administratives, on retrouve la profonde empreinte qu'ont

laissées dans nos cerveaux les œuvres grecques et latines, les règles du droit romain, les événements de notre histoire nationale, etc.

M. Hubbard n'a pas échappé à cette obsession du passé. Si réfractaire qu'il puisse être aux idées du pouvoir absolu, c'est à la vieille monarchie française qu'il va demander des enseignements pour organiser sur de meilleures bases le contrôle des finances de la troisième République. Jugeant, non sans raison, que les charges du Gouvernement sont écrasantes, il conclut à la nécessité de surveiller plus rigoureusement les dépenses des divers ministères ; mais, au lieu de chercher une combinaison qui soit adéquate à l'organisation contemporaine du pays, il voit le salut dans une sorte de mainmise du ministre des finances sur l'ensemble de l'administration. Or, pareille conception est une réminiscence des errements de la royauté : c'est la rentrée en scène du *contrôleur général, du surintendant général des finances.*

Quand la monarchie française, sous le sceptre d'Henri IV ou de Louis XIV, voulut apporter de sérieuses économies dans l'administration, elle attribua de grands pouvoirs et une domination effective au contrôle général sur toutes les parties de la machine gouvernementale : Sully et Colbert répondirent admirablement aux vues de leur souverain et, grâce à leur énergique intervention, bien des abus cessèrent, nombre de changements heureux furent apportés au service.

Mais que penser d'une semblable conception à l'aurore du vingtième siècle ?

Personne ne voudrait aujourd'hui d'un rouage qui tire sa plus grande valeur des qualités personnelles de celui qui le dirige. Le roi qui avait toute l'autorité pouvait la déléguer à qui il voulait et dans toute la mesure que les circonstances exigeaient ; sans longues formalités, presque sans débat, il décidait souverainement de toutes choses dans les matières gouvernementales et pouvait ainsi, sous sa seule responsabilité, et au vu des propositions qui lui étaient soumises, améliorer l'administration.

Aujourd'hui, nous avons une organisation administrative et politique qui tient plus largement compte qu'autrefois des droits de l'individu ; mais par sa complexité elle ne se prête pas aux réformes radicales et subites.

*Elle est contraire à la Constitution.*

Un des principes essentiels de la Constitution du 25 février 1875 qui nous régit, c'est la responsabilité ministérielle jointe à l'irresponsabilité du Président de la République et cette responsabilité est absolument personnelle à chacun des ministres pour ses actes individuels ; elle ne devient collective que si l'acte émane du cabinet tout entier. Or, il ne faut pas se dissimuler que l'article 78 de la loi de finances du 30 mars 1902, malgré la discrétion apparente de ses termes, porte une sérieuse atteinte aux droits des divers ministres en faveur du ministre des finances. Cet article pose en principe que le contrôle des dépenses engagées sera exercé par des inspecteurs qui ne relèveront pas exclusivement du chef du Département [1].

[1] Cet article est ainsi conçu : « La nomination des contrôleurs des dépenses engagées,

Les commentaires dont l'éminent rapporteur accompagne son texte prouvent surabondamment l'importance du rôle qu'à la faveur de cette pénétration il compte faire jouer aux délégués du ministre des finances. Ce dernier peu à peu devient le contrôleur général : il contrôle tout, il régente tout.

Qu'on ne dise pas que nous exagérons à plaisir ; déjà dans la loi de finances du 25 février 1901 on a introduit un article 55 aux termes duquel toute mesure ayant pour effet d'augmenter le nombre ou le traitement des fonctionnaires et agents rémunérés sur le budget de l'État, de modifier les conditions d'admission à la retraite et le taux des pensions, devra faire l'objet d'un décret *contresigné* par le ministre des finances. N'est-ce pas au premier chef le contrôle préventif des ordonnateurs ? Ce qui prouve que nous voyons juste, c'est que le ministre des finances par une lettre-circulaire à ses collègues (2 avril 1901) souligne en l'aggravant encore la portée de la loi de finances : il insiste sur le caractère impératif de la prescription nouvelle, il en étend l'effet jusqu'aux actes qui réglementent des réformes dont le principe a été admis par le Parlement.

Puis, voici que M. Sembat, sous forme d'amendement à la loi portant fixation du budget de 1903, demande à la Chambre (n° 357, 25 février 1903) de réserver la nomination des contrôleurs des dépenses engagées dans tous les ministères, au ministre des finances qui recevrait directement leurs rapports.

### *Graves inconvénients de la mesure proposée par M. Hubbard.*

Accepter cet amendement ou faire un pas de plus, comme le voudrait M. Hubbard, ce serait troubler les responsabilités ministérielles, le fonctionnement de l'État et annihiler le rôle du ministre, rôle qui doit être d'autant plus actif et personnel que, par son contreseing, il couvre le chef de l'État.

L'introduction d'inspecteurs des finances dans les ministères qui ont des contrôles spéciaux, la centralisation des moyens de contrôle aux mains du ministre des finances, constituent des mesures incompatibles avec notre organisation, qu'elles troubleraient profondément : elles seraient en outre stériles.

N'oublions pas, tout d'abord, qu'il ne suffit pas, comme paraît le croire M. Hubbard, de vérifier des comptabilités pour réaliser le contrôle efficace d'un service. C'est peut-être vrai pour le ministère des finances ; c'est absolument insuffisant dans un service qui construit, arme et répare des bâtiments de guerre. Ce qui appelle ici le contrôle le plus délicat, mais aussi le plus essentiel, c'est l'administration même, c'est-à-dire l'emploi économique du personnel, du matériel et des fonds. Les vérifications de comptabilité ne peuvent rien à l'égard des prévisions de dépenses ; ce sont les actes administratifs qu'il faut suivre dès leur origine si on veut obtenir un effet préventif.

« dans chaque ministère, est faite *conjointement* par le ministre intéressé et par le « *ministre des finances.* »

De plus, pour bien contrôler, il ne suffit pas de faire jouer des chiffres, il faut remonter aux faits de nature très complexe et les analyser.

Les inspecteurs des finances auront besoin d'apprendre mille choses qu'ils ignorent avant de rendre dans les ministères comme la marine, la guerre et les colonies, des services comparables à ceux des contrôleurs spéciaux. Ces derniers, comme recrutement, comme instruction générale, sont leurs égaux ; ils sont très supérieurs aux inspecteurs des finances par la connaissance pratique des services qu'il s'agit de contrôler.

Il est inadmissible qu'on veuille les réduire au rôle de simples *rabatteurs* pour le compte de l'inspection des finances ; ce serait le plus sûr moyen d'annihiler promptement leur action ; ce serait, à bref délai, l'atrophie d'organes dont le Parlement et les ministres ont maintes fois proclamé l'utilité.

On nous dit, et M. Merlou, rapporteur général du budget de 1902, s'est fait l'écho de cette assertion, que des inspecteurs des finances seraient plus indépendants, à la marine par exemple, que les contrôleurs spéciaux de ce Département. Ce n'est qu'une affirmation sans preuves à l'appui. L'indépendance des contrôleurs de la marine, à l'égard de leur ministre dans l'exercice de leurs fonctions, est aussi complète qu'on peut la désirer. Si l'argument était juste il deviendrait urgent de déléguer au ministère des finances des contrôleurs étrangers à ce Département afin d'être bien sûr de leur indépendance. Ce serait d'autant plus nécessaire qu'il s'agit d'un budget d'un milliard et demi.

Il ne serait pas surprenant, au surplus, que la majorité des inspecteurs des finances fut plus effrayée que séduite par les perspectives que leur ouvre l'honorable député. Tout récemment, quand M. le député Doumergue prétendit leur attribuer le contrôle de l'armée, ils se récusèrent prudemment : forts de leur spécialité professionnelle et du grand rôle qu'ils jouent dans l'administration publique, ils auraient craint de perdre plus qu'ils n'auraient gagné aux fonctions toutes nouvelles qu'on voulait leur imposer. Remarquons à ce sujet que l'article 78 de la loi de finances de 1902 émane de l'initiative parlementaire ; il ne figure pas dans le projet primitif préparé par le ministère des finances.

### *Comment le contrôle administratif peut être amélioré.*

Que faudrait-il, en somme, pour que le contrôle administratif rendît tous les services qu'on peut légitimement attendre de lui ?

### *Fortifier les contrôles constants.*

En premier lieu, fortifier l'action des contrôleurs spéciaux de la guerre, de la marine et des colonies et celle des inspecteurs des finances dans les autres ministères et en particulier dans les Départements où, jusqu'ici, ils pénètrent fort peu : aux travaux publics, par exemple. Améliorer l'organisation et le fonctionnement de leur service sur les points précis, qu'on jugerait insuffisants.

*Préciser la responsabilité des directeurs des administrations centrales.*

En second lieu, inscrire formellement dans la réglementation le principe de la responsabilité des directeurs des administrations centrales en matière de dépassement de crédits. C'est eux, en définitive, qui possèdent tous les renseignements utiles sur la situation des chapitres budgétaires : ils doivent répondre personnellement de toute violation des règles financières s'ils n'établissent pas qu'ils ont agi sur l'ordre exprès du ministre et après lui avoir adressé les représentations nécessaires.

*Appliquer la réglementation financière en vigueur.*

En troisième lieu, appliquer strictement les nombreuses dispositions énumérées plus haut qui ont été édictées pour faciliter au ministre des finances la tâche qui lui incombe en tant que gérant responsable de la fortune publique.

*Substituer le budget par service au budget par nature de dépense.*

Enfin, les ministres peuvent être mis en garde contre les dépassements de crédits par les bonnes classifications budgétaires. L'expérience administrative n'a pas la moindre hésitation à cet égard. La fausse imputation, le dépassement injustifié des crédits sont, très fréquemment, la conséquence des prévisions imparfaitement étudiées. Or, les prévisions budgétaires sont d'autant plus faciles à établir que la division en chapitres est plus rationnelle, plus conforme à la réalité des choses.

On peut être tenté de conclure qu'il suffirait de multiplier le nombre des chapitres ou, ce qui revient au même, de spécialiser les articles pour serrer de plus près les administrateurs; ce n'est pas rigoureusement exact. Ce qu'il faut, c'est renoncer, en partie, à une nomenclature basée sur la *nature* des dépenses et y substituer la classification par *service* de dépense. Pour faire bien comprendre notre proposition, nous dirons que par nature nous entendons : solde, habillement, vivres, chauffage, traitement du personnel, achat de matériel, etc. Par service, nous entendons l'ensemble des personnes et des choses qui concourent à un résultat déterminé : le service du génie maritime, par exemple, qui a essentiellement pour objet la construction et la réparation des navires; le service de l'artillerie, les directions des ports sont donc des services, celles du ministère aussi; les forces navales, les unités flottantes sont des services.

Quand la dépense sera prévue et délimitée pour chacun des services, il sera plus facile de la déterminer, de la circonscrire et d'en respecter les fixations : nous aurons des budgets plus sincères et des comptes plus instructifs.

Il serait difficile d'aller au delà sans compromettre la marche même du service administratif, qui a pour objet primordial : l'action, le résultat utile.

*Que penser d'un ministère du contrôle ?*

On a parlé d'instituer un ministère spécial du contrôle.

Dans ce système, les ministres seraient chargés de diriger les services de leurs Départements et d'employer les crédits de leurs budgets. Quant à la régulière observation des lois, décrets et règlements, elle serait surveillée, en dernier ressort, par des fonctionnaires ne relevant que du ministre du contrôle. Celui-ci exercerait une véritable magistrature qui l'autoriserait à mettre en cause la responsabilité de tous les ordonnateurs, des ministres aussi bien que de leurs subordonnés ; il aurait une sorte de suprématie à l'égard de ses collègues, mais elle serait acceptable puisqu'il ne participerait pas à l'action.

Cette conception est séduisante : on doit néanmoins reconnaître qu'elle motive de justes critiques. Le contrôle est une des manifestations essentielles du pouvoir administratif et la création du ministère spécial entraînerait un démembrement appréciable de l'autorité ministérielle ; ce serait inciter, en quelque sorte, les ministres à se désintéresser du côté économique de leur mission. Le contrôle des chefs de service sur leurs subordonnés est, ne l'oublions pas, le premier et le plus fructueux de tous les contrôles.

En outre, et contrairement à ce qu'ont écrit MM. Boudenoot et l'honorable ministre des finances, M. Caillaux (voir page 53 du rapport général de l'exercice 1900), les corps de contrôle des divers ministères n'ont pas besoin d'être réunis dans une seule main pour obéir à une pensée unique. Chez un bon inspecteur il n'y a qu'une pensée et, pour la marine, tout au moins, on peut le proclamer bien haut, il n'y a qu'une seule préoccupation : c'est la recherche du droit, en toute indépendance d'esprit.

La législation, dont les contrôleurs requièrent l'observation est une, dans ses principes, ne l'oublions pas, et quand elle ne présente pas cette qualité, il appartient au Conseil d'État d'y pourvoir ; c'est une des attributions naturelles de ce haut Conseil administratif, dont la compétence est universelle et dont le Gouvernement peut toujours provoquer l'avis.

Écartons aussi l'idée, préconisée pourtant par un certain nombre de jurisconsultes[1], et tendant à confier à la Cour des comptes le contrôle de l'ordonnancement. Ce contrôle ne pourrait être que partiel et consultatif, comme l'expérience l'a démontré en Belgique et en Italie où il fonctionne et qui sont, d'ailleurs, deux monarchies. Les contestations entre la Cour et les administrations publiques apporteraient des retards préjudiciables à la prompte exécution du service et par suite au pays. Un tribunal administratif, si élevé qu'on le suppose dans la hiérarchie, ne possédera jamais le pouvoir absolu, l'autorité souveraine qui réside dans les Chambres.

[1] Stourm : *Le Budget ;* Ducrocq : *Traité de Droit administratif ;* Leroy-Beaulieu : *La Science des finances ;* Laferrière : *Traité des Juridictions administratives ;* M. le procureur général Renaud : *Discours de rentrée à la Cour des comptes*, 16 octobre 1896.

C'est à celles-ci de contrôler les ministres et leur droit est de ceux qui ne se délèguent pas.

### CONTRÔLE PARLEMENTAIRE.

*Le contrôle parlementaire est le vrai contrôle des ministres.*

En ce qui concerne le contrôle parlementaire, nous ne pouvons qu'applaudir à tout ce qu'à écrit M. Hubbard, de son imperfection actuelle et de la nécessité de le fortifier. Oui, les Chambres qui votent les impôts doivent savoir exactement l'emploi qui est fait des deniers des contribuables. Nous ne sommes plus au temps où l'accroissement du nombre des chapitres spéciaux dans le budget provoquait des clameurs épouvantées. On va, disait-on, faire descendre l'administration dans les Chambres. Depuis lors, l'esprit public s'est transformé et on provoque le sourire quand on rappelle que, jusqu'en 1869, les constitutions prononçaient, presque toutes, l'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat législatif. A de simples apparences de contrôle, les politiques avisés veulent substituer un contrôle efficace de la gestion des crédits. Qui n'applaudirait à leurs efforts? Le rôle des ministres est devenu immense; investis, tout à la fois de la confiance des Chambres et de la délégation du chef de l'État, ils peuvent faire beaucoup de bien et beaucoup de mal. Leur action doit donc être contrôlée, mais, par sa nature même, elle échappe à toute autorité qui n'est pas *souveraine* et la représentation nationale, seule, est *souveraine* dans un État républicain.

*Tentatives d'organisation du contrôle parlementaire.*

Comment les Chambres pourront-elles exercer une action efficace sur l'emploi des revenus publics?

M. Hubbard a fait un résumé très suggestif de ce qui se passe actuellement et de ce qui a été proposé depuis trente ans pour fortifier le contrôle parlementaire.

Dans l'état présent des choses, la recherche des renseignements est chose difficile pour le député ou le sénateur qui veut, en sa qualité de membre de la commission du budget, de la commission de règlement ou de toute autre commission spéciale, éclairer sa religion; la discussion du budget et de la loi de règlement dans les conditions où elle se fait, ne donne pas la preuve complète du bon emploi des crédits et du rendement même de la dépense. Ce sont ces difficultés et ces imperfections qui conduisirent successivement MM. Amédée Le Faure, Brisson, Camille Dreyfus à demander l'institution, auprès de la Chambre, d'un bureau chargé de réunir tous les éléments d'un contrôle approfondi, MM. Pradier et Proust à proposer que, dans chaque ministère, la direction de la comptabilité fût confiée à un délégué du ministre des finances.

Ces propositions n'ayant pas abouti, M. Bozérian, en 1895 (annexe n° 1314, Chambre), déposa un projet de résolution ayant pour objet la création d'une commission de contrôle des dépenses de l'État. Dans sa

pensée, la commission du budget devait se fractionner en sous-commissions pour examiner, dans les divers ministères, les états mensuels de dépense adressés au ministre des finances par ses collègues. Ce projet ne fut pas adopté. M. Delombre estima qu'il suffisait, pour réaliser le but poursuivi, de donner une autorité suffisante au chef du service de la comptabilité dans chaque ministère.

M. le député Boudenoot, rapporteur du budget général de 1901 émit l'avis de compléter les contrôles spéciaux de la guerre, de la marine et des colonies par l'adjonction de quelques inspecteurs des finances. Ceux-ci, réunis aux directeurs et sous-directeurs des contrôles spéciaux et aux autres inspecteurs des finances, devaient former, sous la présidence du ministre des finances, un comité central de contrôle chargé de mettre un lien entre tous les efforts. C'était la suprématie du ministre des finances, et nous en avons montré les dangers.

L'article 78 de la loi de finances de 1902, si modeste qu'il puisse paraître dans ses termes, s'inspire des idées de M. Boudenoot et doit être considéré comme une concession extrême faite par les ministres qui ont le sentiment de leur autorité et de leur responsabilité vis-à-vis des Chambres.

Pas de comité central de contrôle, dirons-nous aux membres du Parlement, pas de bureau de comptabilité et de contrôle; ne faites pas du ministre des finances une de ces personnalités encombrantes qui n'ont plus leur place dans notre organisation démocratique. Assez de fonctionnaires, assez de rouages, n'en créez pas de nouveaux. Sachez tirer parti de ceux qui existent: la chose est réalisable, nous allons le démontrer.

*Comment le contrôle parlementaire peut être aisément réalisé.*

Il existe déjà (au ministère de la marine, tout au moins) une réglementation complète et rationnelle de la procédure des vérifications et constatations du contrôle. Ces constatations laissent leur trace dans des documents parfaitement classés, qui ne peuvent s'égarer et qu'il est toujours possible de consulter.

Notes et rapports émanant de la direction du contrôle, soit des fonctionnaires chargés du contrôle permanent des bureaux du ministère, soit du service des missions; rapports annuels des représentants du contrôle résident pour les cinq arrondissements maritimes, Ruelle, Indret et Guérigny qui récapitulent tous les cahiers d'observations et rapports de l'année écoulée; rapports sur la situation des approvisionnements établis en exécution de l'article 65 de la loi de finances du 26 janvier 1892; rapports sur les comptes des travaux qui fournissent au comité d'examen de ces comptes des éléments précis d'information, études, observations de toute nature dans l'ordre économique, administratif, comptable et financier; tous ces documents sont soigneusement archivés. Ils portent, en outre, en eux-mêmes, leur justification et sont annotés des réponses des services intéressés et il est facile, après en avoir pris connaissance, d'apprécier la marche de l'administration de la marine, la suite qui a été donnée aux observations du contrôle, les résistances qu'il a dû vaincre pour obtenir une solution et les points sur lesquels son action a été insuffisante.

On peut exiger aussi que la vérification de la comptabilité des dépenses engagées soit périodiquement faite par les contrôleurs de la marine, dans les derniers mois de l'exercice, sans préjudice des vérifications par épreuves auxquelles le service courant les astreint quand on soumet à leur visa des engagements de dépense. Il pourrait être fourni un compte spécial de ces investigations.

Étant donnée cette situation, que M. Hubbard ne connaît sans doute pas bien, il suffirait que le Parlement prît une décision pour assurer la communication de toutes ces notes de la direction du contrôle, de tous ces rapports et dossiers aux membres de la commission du budget et à tous autres sénateurs et députés chargés d'apprécier des propositions de dépense, des lois de règlement ou des projets de réorganisation. Un décret, rendu en conformité de cette décision, déterminerait, pour les différents ministères, les mesures susceptibles de faciliter aux membres du Parlement l'accomplissement de leur mandat (accès dans les bureaux, communication de pièces, etc.). Des fonctionnaires désignés par le ministre seraient, au besoin, mis à la disposition des sénateurs et députés pour les guider dans leurs recherches.

En outre, les commissaires du Gouvernement devraient être fréquemment appelés au sein de la commission du budget de façon à rendre ses travaux plus fructueux et à lui permettre de jouer, en matière économique, un rôle aussi fécond que celui du comité des comptes de la Chambre des Communes.

A la tribune, les débats sur les grands principes ; dans les bureaux de la Chambre, la discussion des affaires.

Il suffira ensuite que les membres du Parlement veuillent résolument exercer leur contrôle pour réaliser, après un siècle de laborieux tâtonnements, la prescription théorique inscrite à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme : « Tous les citoyens peuvent suivre par eux-mêmes ou « par leurs représentants l'emploi qui est fait de la contribution publique. »

Il importerait aussi de rapprocher la date de la vérification des comptes des exercices expirés. Ce n'est pas à huit, dix ou douze ans de distance qu'on peut rechercher des responsabilités ni même tirer de ces comptes des indications très fructueuses pour les budgets de l'avenir. Ainsi que l'a démontré, en 1902, M. le sénateur Milliès-Lacroix[1], les Chambres devraient se conformer à l'esprit des lois financières et avant le 31 décembre de chaque année avoir réglé le budget de l'antépénultième exercice clos. Au lieu de confier à deux commissions distinctes l'examen des prévisions budgétaires et de la loi de règlement, il y aurait tout avantage à charger la commission du budget de vérifier les comptes comme elle discute les prévisions.

Les dispositions que nous venons d'indiquer permettraient au Parlement d'exercer intégralement le *contrôle a posteriori* des dépenses gouvernementales et même, partiellement tout au moins, le contrôle préventif. Sur ce dernier point, nous croyons qu'on peut arriver à une solution plus satisfaisante encore sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif.

[1] Rapport au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi portant règlement définitif de l'exercice 1889, par M. Milliès-Lacroix, sénateur. (Sénat, année 1902, n° 5.)

Il faut qu'un texte formel vienne rappeler les ministres à la stricte exécution de la loi du 14 décembre 1879, à l'obligation de formuler leurs demandes de crédits, soit supplémentaires, soit extraordinaires, à une date aussi rapprochée que possible des faits qui les motivent. Le Parlement en appréciera plus exactement la légitimité.

Il faut, en second lieu, et c'est là que se trouve, à notre avis, la solution de toutes les difficultés du problème envisagé, il faut faire une *réalité* de la responsabilité *théorique* des ministres. Le sentiment de la responsabilité est le moteur de tout organisme social, c'est le levier de l'activité humaine, sans lui, les systèmes de contrôle, si ingénieux qu'on les suppose, demeurent impuissants.

Non seulement le principe de la responsabilité des ministres est inscrit dans l'article 6 de la constitution du 25 février 1875, mais leur responsabilité civile vis-à-vis de l'État, *en cas de dépassement de crédits*, est affirmée par les articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817 et par l'article 9 de la loi du 15 mai 1860.

Quelques applications plus ou moins heureuses de cette responsabilité ont été tentées en 1829, en 1832 et en 1881, mais, en somme, trente années de régime parlementaire n'ont pas encore décidé les Chambres à organiser la juridiction et à préciser les sanctions.

On a très aisément fait passer dans la pratique la responsabilité même pécuniaire des comptables : on a parfois appliqué des responsabilités aux fonctionnaires pour des fautes de service, mais, en matière administrative, il faut bien le reconnaître, il est parfois difficile de discerner la faute de l'erreur et c'est une distinction essentielle. La part de l'interprétation, de l'initiative individuelle reste ici toujours considérable, et on ne trouverait plus d'administrateurs dignes de ce nom si on voulait les rendre responsables de leurs erreurs. Pour les ministres, l'application des responsabilités est particulièrement délicate ; ils ne sont pas seulement administrateurs, ce sont avant tout des hommes politiques ; ils dirigent les affaires de l'État d'après des vues générales, mais sans prétendre à la connaissance des détails et à une compétence professionnelle qui justifieraient mieux une responsabilité effective.

On peut néanmoins, sans manquer à la justice, sans compromettre l'intérêt supérieur du Gouvernement, opposer à la volonté des ministres ordonnateurs une barrière qu'ils ne sauraient franchir impunément.

Ils sont légalement responsables des dépassements de crédits ; que la loi consacre, à nouveau, cette responsabilité limitée et qu'elle en assure l'application [1].

Cette mesure se justifie pleinement :

Si un marché ou tout autre acte administratif doit avoir pour conséquence un dépassement des crédits soit ordinaires, soit supplémentaires, votés par les Chambres pour un des chapitres du budget, le ministre ne peut pas, ne doit pas l'ignorer. Il doit être averti par le service administrateur de ce

[1] Des propositions de loi ont déjà été déposées pour organiser la responsabilité ministérielle. Voir à ce sujet, Laferrière : *Traité de Droit administratif*, tome I ; Esmein : *Eléments de Droit constitutionnel* ; Pierre : *Droit politique*.

chapitre et par ses contrôleurs; c'est le devoir des uns et des autres de l'éclairer sur ce point et il a recours contre eux s'ils y ont manqué.

Le ministre, aussitôt averti, aurait, de son côté, le devoir, avant toute décision, de saisir officiellement de l'affaire le Conseil des ministres de façon à permettre au Gouvernement tout entier, y compris le ministre des finances, d'apprécier la situation et les raisons qui peuvent conduire à passer outre à la règle financière. Si le Conseil des ministres approuvait l'engagement de la dépense, sans crédits correspondants, le ministre signalerait immédiatement le fait, par un rapport, à la commission chargée de l'examen des crédits supplémentaires, et ainsi le Parlement pourrait, sur le moment même, se faire juge de l'acte gouvernemental. Les considérations administratives céderaient ici le pas aux considérations politiques.

S'il était établi que le ministre a dépassé les crédits sans l'adhésion du Conseil des ministres ou contre son avis, il serait rendu pécuniairement responsable dans une mesure et suivant des formes qui devraient être déterminées sans plus attendre.

## CONCLUSIONS.

En résumé, les mesures actuellement en vigueur font une part largement suffisante au ministre des finances dans le contrôle des dépenses des ministères autres que le sien et il serait inconstitutionnel, dangereux et inutile d'accroître son ingérence dans l'administration intérieure de tous les Départements ministériels.

Il est facile d'améliorer le contrôle administratif en accentuant l'action des corps de contrôle spéciaux à chaque ministère, en précisant la responsabilité des directeurs des administrations centrales, en exigeant l'application des règles financières en vigueur, en substituant, dans la marine, un budget et un compte par services au budget et au compte par nature de dépenses.

Il est possible d'améliorer le contrôle parlementaire, le seul qui puisse légitimement agir sur les ministres. Nul besoin pour cela de créer de nouveaux emplois, de nouveaux rouages, ni de mettre partout des inspecteurs des finances comme le voudrait M. Sembat.

Nous demandons comme moyens efficaces :

Une meilleure utilisation, par les commissions du budget et autres, des travaux et des rapports du contrôle de l'administration de la marine et des autres contrôles ;

Une vérification plus prompte des comptes des exercices expirés afin de sanctionner l'exécution des budgets clos et d'asseoir les prévisions du budget futur sur des bases meilleures ;

L'application, par un texte précis, du principe de la responsabilité civile des ministres vis-à-vis de l'État en cas de dépassement de crédits. Mesure féconde et pleinement justifiée qui devrait, à notre avis, rallier tous les suffrages, y compris ceux des intéressés dont elle grandirait encore l'autorité morale.

Il va sans dire que, dans tous les pays, c'est la politique générale qui reste toujours le facteur principal des dépenses de l'État. Les conquêtes

coloniales, les grands travaux publics, les interventions armées, les nécessités de la défense nationale, le développement des services de l'instruction publique, l'amélioration du sort des travailleurs, voilà des idées directrices dont la réalisation aggrave nécessairement les charges du contribuable. Mais, précisément parce qu'on dépense beaucoup, il importe qu'on dépense régulièrement.

Toutes les mesures que nous avons proposées tendraient, semble-t-il, à ce but ; elles auraient l'avantage de ne pas troubler le fonctionnement des services publics tout en rapprochant le Parlement de l'exécution du budget.

---

## Nécessité d'un compte rendu du fonctionnement de l'Inscription maritime.

La loi sur le recrutement de l'armée (du 15 juillet 1889) renferme un article 86 ainsi conçu :

« Chaque année, avant le 30 juin, il sera rendu compte aux Chambres, par le ministre de la guerre, de l'exécution des dispositions contenues dans la présente loi pendant l'année précédente. »

En vertu de cet article, le Département de la guerre publie périodiquement, tous les étés, une brochure in-quarto qui présente en deux parties :

Les résultats des opérations du recrutement pendant l'année précédente et les documents officiels et tableaux statistiques d'où ces résultats ont été dégagés.

Grâce à cette publication tout le monde en France peut savoir :

Combien de jeunes gens sont maintenus chaque année sur les listes de tirage au sort ;

Combien sont exemptés ;

Suivant quelle proportion les jeunes gens maintenus sont répartis entre les sept parties de la liste du recrutement ;

Dans quelles conditions ont lieu les appels ;

Quel est le nombre des militaires ou jeunes soldats réformés soit définitivement, soit temporairement ;

Quelle est la situation de la classe sous le rapport de l'instruction ;

Quelle est l'importance des libérations et des classements dans la disponibilité.

La publication donne des chiffres précis sur les engagements volontaires, sur les engagements spéciaux, sur les affaires d'insoumission, enfin sur l'application de la loi en Algérie.

Chacun des points dont nous venons de parler fait l'objet de développements par départements dans des tableaux annexes. Un de ces tableaux répartit, en outre, par professions, tous les jeunes gens de la classe.

Il est inutile d'insister sur l'intérêt qu'offre pour les représentants du pays, pour nos administrateurs, pour les simples statisticiens, pour toute personne enfin que préoccupent les questions militaires, un ensemble de renseignements aussi détaillé.

Dès lors, n'est-on pas en droit de s'étonner qu'il n'existe pour l'inscription maritime aucune publication fournissant des renseignements de même ordre ?

Combien la loi du 24 décembre 1896 fournit-elle, chaque année, de sujets à la levée permanente ? Combien compte-t-on d'exemptés parmi les inscrits atteignant l'âge de cette levée ? Combien de fils d'étrangers ou de naturalisés ? Combien de dispensés ? Quel est le nombre des jeunes marins qui sollicitent chaque année l'inscription provisoire ou définitive ? Quel est celui des renonciataires ou de ceux qui doivent être rayés des matricules pour inactivité prolongée ? Quel est celui des hommes qui viennent du recrutement à l'inscription maritime ? Quel est celui des exclus, celui des réadmis, celui des inscrits algériens, celui des inscrits coloniaux ? Quels sont enfin les chiffres que fournit la statistique pénale de l'inscription maritime ? Et pour tous ces points, quelle peut bien être la répartition des inscrits par quartiers ; quelle est encore leur répartition professionnelle ?

Ces questions sont aussi intéressantes que les questions auxquelles a pour but de répondre le compte rendu annuel du recrutement de l'armée. On ne peut guère imputer qu'à un oubli du législateur de 1896 l'absence dans son œuvre d'une disposition analogue à l'article 86 de la loi de 1889 et prescrivant au ministre de la marine de publier, toutes les années, un compte rendu sur le fonctionnement de l'inscription maritime.

C'est pour suppléer à cette lacune qu'il nous paraîtrait opportun d'insérer dans la loi de finances d'un des plus prochains exercices, un article qui pourrait être ainsi conçu :

Article A. — Chaque année, avant le 30 juin, il sera rendu compte aux Chambres, par le ministre de la marine, de l'exécution, pendant l'année précédente, des dispositions contenues dans la loi du 24 décembre 1896 sur l'inscription maritime.

---

## Programme maritime (1902). — Réformes et améliorations des services.

On a beaucoup parlé de réformes maritimes au cours de ces dernières années. M. Lockroy, dans son rapport sur le budget de 1902, a même pu dire, non sans raison, que cette question des réformes était devenue un thème à littérature.

Tant de discussions soutenues, tant d'encre dépensée ont-elles du moins produit un résultat utile ? Oui, sans doute, et l'on peut citer, comme preuves, l'autonomie déjà accordée par décret aux services des travaux des ports, le vote de la loi sur le contrôle, les nouvelles correspondances de grades reconnues aux hauts fonctionnaires, la réorganisation du personnel d'exécution et de gestion, les mesures prises en faveur de la maistrance, des dessinateurs et même des ouvriers des arsenaux. Mais, malgré tout, il semble que l'essentiel soit encore à faire et que les plus gros problèmes restent à résoudre.

Pas plus aujourd'hui qu'il y a dix ans, la France n'a une politique navale bien définie, ni même simplement discernable. Les lauriers douteux que nous sommes allés cueillir à Mitylène n'ont point effacé le souvenir de Fachoda. Contre le retour d'incidents pareils à celui que ce dernier nom rappelle, la guerre anglo-boer a peut-être été notre meilleure garantie. Mais cette guerre est aujourd'hui terminée et nul pourtant ne sait par quels moyens nous parerions, le cas échéant, à un renouveau de l'arrogance anglaise[1]. La presse, il est vrai, annonce depuis peu qu'il n'y a plus entre l'Italie et nous de question méditerranéenne. Acceptons-en l'augure, mais sans oublier pourtant que les Richelieu, les Colbert, les Napoléon et maints autres parmi nos meilleurs hommes d'État ont toujours été d'avis que la prééminence sur les eaux de la grande mer intérieure devait nous appartenir et que si cette prépondérance passait à une autre nation, ce serait pour nous la déchéance certaine!

Fortifier notre situation sur le bassin de la Méditerranée, tel devra, pendant longtemps encore, être le premier article du programme à suivre pour un ministre de la marine conscient des obligations de sa charge. Cet article, bien entendu, n'implique en rien l'abandon de la légitime influence que nous sommes en droit d'exercer sur les autres mers de la planète. Mais, en précisant notre objectif principal, il permet de mieux entrevoir la nature des forces navales que nous devons entretenir et les bases d'opérations que nous devons leur donner.

Les deux lois récentes du 9 décembre 1900 sur les constructions neuves et du 2 mars 1901 sur l'outillage des ports de guerre ou les bases d'opérations ont, sans doute, à ce point de vue, engagé quelque peu l'avenir. Leur texte toutefois laisse la porte ouverte aux revisions nécessaires et d'ailleurs, avec notre constitution politique, il eût été enfantin de vouloir les empêcher. Le jour où la démonstration sera faite devant le Parlement que s'entêter à construire de gros navires, c'est gaspiller l'or du pays, les Chambres n'hésiteront pas à revenir sur leurs décisions antérieures et le ministre qui, en multipliant les unités de moindre tonnage, les croiseurs, les torpilleurs et les sous-marins nous assurera la domination de la Méditerranée, quelque colère que l'intérêt privé déchaîne contre lui, n'en sera pas moins salué par les acclamations de toutes les âmes françaises! Orienter vers cette transformation de notre flotte les idées de nos ingénieurs, voilà le second article du programme que nous concevons!

A cette flotte nouvelle et qui deviendra de plus en plus une flotte scientifique, il faudra évidemment des équipages appropriés. L'inscription maritime, telle qu'elle est présentement organisée, ne saurait, on le devine, fournir les éléments essentiels de ces équipages. Si amarinés, en effet, que soient nos pêcheurs des côtes bretonnes ou ceux qui montent les flottilles

[1] Depuis que cette note a été écrite, le voyage du roi Édouard VII en France et celui du président Loubet en Angleterre, semblent avoir jeté les bases d'une « entente cordiale » qui éloignerait les chances d'un conflit armé entre la France et l'Angleterre. Il n'en convient pas moins de toujours être prêt contre tout ennemi éventuel et de tenir sa poudre sèche; les prophètes politiques annoncent à l'envi que les prochaines actions militaires seront sur mer.

de Terre-Neuve et d'Islande, ce n'est point sur ces illettrés, dont aucun presque ne sait lire[1], qu'on pourra faire fond pour composer les effectifs de navires qui vaudront surtout par la puissance de la machine, du canon ou de la torpille. M. de Lanessan a déjà élaboré un projet de loi qui modifie l'ancienne législation des classes dont, en 1896, on n'a guère su que consacrer les antiques formules. Le vieux système du recrutement, dont une tradition assez contestable, du reste, fait honneur au génie de Colbert, devra ou disparaître ou subir une refonte qui le rendra méconnaissable. Si dans cette refonte subsistent quelques principes éternels comme la raison humaine (le principe par exemple, qui affecte à l'armée navale tous les habitués de la vie maritime), du moins l'application qui en sera faite conduira-t-elle plutôt nos populations du littoral à se moderniser, en modernisant l'industrie de la pêche elle-même, qu'elle ne les encouragera à persister dans leurs routines, en faisant de la marine de guerre la nourrice de leur incurie. Ce troisième article de notre programme ne sera certainement pas le moins important de tous.

Donner à nos équipages le degré d'instruction qu'exige la pratique de la guerre au XX[e] siècle, c'est bien; mais pour qui veut s'assurer la victoire, en cas de conflit naval, ce n'est point encore assez. Le meilleur équipage ne vaut rien, s'il est mal commandé. Ici se pose la question de l'avancement des officiers. Tout récemment encore, dans un discours d'une superbe envolée, M. Camille Pelletan flétrissait, à la tribune de la Chambre, ces coteries grâce auxquelles les états-majors des amiraux et les secrétariats des directeurs de service se transforment en serres chaudes où fleurit le favoritisme. Il dénonçait avec énergie cet enveloppement continu, par lequel la congrégation place ses créatures auprès des chefs qui se croient l'esprit le plus libre et qui, dans leur aveuglement, pensent encore « commander la main qui les dirige ». Il signalait la progression constante qui exclut des avancements au choix les officiers les plus dignes et qui, avant peu, fera d'un capitaine de vaisseau sorti des rangs un être plus rare que le mythologique Phénix. Certes, M. Pelletan a grandement raison et il aurait pu ajouter que si beaucoup d'officiers de valeur, les S..., les V..., les D..., entre autres, n'ont pas hésité à briser leur carrière et à quitter le service de la marine, c'est qu'il leur répugnait de voir la médiocrité préférée à leurs mérites et qu'il ne leur convenait pas d'obéir aux parvenus de l'intrigue. Les règles relatives à l'avancement des officiers appellent de

[1] Il résulte des statistiques fournies par les dépôts des équipages de la flotte que, pendant les cinq dernières années, la proportion des marins ne sachant ni lire ni écrire, c'est-à-dire absolument illettrés, s'est élevée à 20 p. 100 environ du chiffre des inscrits atteints par la levée permanente. Quant à ceux qui savent simplement lire, sans savoir écrire ni compter, leur nombre est au moins aussi considérable.

Cette constatation, absolument désolante vingt ans après la promulgation de la loi sur l'instruction obligatoire, ne fait que confirmer l'opinion émise ci-dessus, à savoir que l'inscription maritime, en tant que mode de recrutement, est incapable de fournir à la flotte de guerre les marins de spécialités intelligents et instruits, dont la nécessité se fait de plus en plus sentir à bord des navires modernes, où ils ont remplacé les gabiers et matelots de pont à qui l'on ne demandait, avec l'habitude de la mer, que la onnaissance de la manœuvre des bâtiments à voiles.

profonds changements. Les promotions au choix ne sont aujourd'hui pour les supérieurs qu'une façon de payer des services reçus à titre personnel, elles devront devenir infiniment plus rares et n'être que la récompense de services réellement rendus à l'État. Substituer en cette matière la justice au bon plaisir, tel est notre quatrième article et c'est de tous le principal. Les errements actuels, en effet, s'ils étaient maintenus, chasseraient infailliblement de la marine quiconque, dans n'importe quel corps, a le sentiment de sa valeur et le respect de soi-même.

Le chef d'état-major général de la marine a des attributions beaucoup trop complexes. Sa responsabilité est engagée dans des détails qui sont sinon d'un ordre intime, du moins d'une importance assez secondaire. Préparer la guerre navale, telle doit être la fonction unique de cet officier général[1]. Il y a longtemps qu'on a compris la chose en Italie et en Allemagne. Le cinquième article de notre programme consisterait simplement à traduire en français le décret italien du 9 février 1899 et à le rendre applicable chez nous.

Une affaire qui a eu un retentissement énorme dans les deux mondes a prouvé que nos Codes de justice militaire étaient entachés de graves imperfections. La remarque s'applique aussi bien au Code de l'armée de mer qu'au Code de l'armée de terre. Notre programme comporterait la revision du premier.

Les six articles que nous venons de parcourir, s'ils pouvaient être menés à bien, suffiraient certainement à remplir fort honorablement la carrière d'un ministre de la marine. Mais ils sont loin d'épuiser toutes les réformes dont la réalisation est désirable.

Donner à nos arsenaux un régime plus industriel, simplifier leur comptabilité, y établir solidement le contrôle qu'une loi nouvelle a consacré, trouver pour le budget de la marine une forme à la fois plus rationnelle, plus instructive et plus pratique que la forme présente, constituer la direction de la marine marchande en un fort et puissant organisme qui imprimera une vigoureuse impulsion à l'industrie des transports par mer, régénérer la pêche côtière, voilà certes des soins bien dignes de sollicitude pour un ministre doué de l'esprit réformateur. Si longtemps qu'il restât au pouvoir, la matière avec un tel programme ne ferait pas défaut à ses talents !

Plaise à Dieu que pour une tâche aussi vaste se présente bientôt un homme que les responsabilités n'effrayent pas et puisse-t-il, une fois l'œuvre entreprise, la poursuivre jusqu'à son achèvement intégral !

[1] Postérieurement à cette note, un décret en date du 31 janvier 1902 a rendu le chef d'état-major général de la marine à son rôle véritable, en mettant « sous son autorité et sa responsabilité tout ce qui touche directement à la préparation à la guerre navale et en particulier à l'organisation des forces navales, à la mobilisation et aux mouvements de la flotte » (article 10 du décret).

---

# TABLE DES MATIÈRES



## PREMIÈRE PARTIE

### Le Contrôle devant l'opinion publique.

## DEUXIÈME PARTIE

### Le Contrôle devant la Chambre des Députés.



## TROISIÈME PARTIE

### Le Contrôle devant le Sénat.

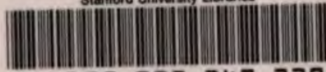
## QUATRIÈME PARTIE

### Mémoires et Documents divers.



---

. — IMPRIMERIE R. CHAPELOT ET Cᵉ, RUE CHRISTINE, 2.




| DATE DUE | | | |
|---|---|---|---|
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |